



Participatie ontward

Vormen van participatie uitgelicht

Marjet van Houten en
Aletta Winsemius (red.)



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

Rick en Koos

De stratenmakers op de omslagfoto zijn Rick en Koos die een terras leggen. Ze zijn al vier jaar maten. Rick was als jongen thuis en op school moeilijk. Altijd druk in zijn hoofd. Pas later bleek dat hij ADHD had. Koos herkende in Rick de jongen die hij zelf was geweest: hij was zelf ook druk. Hij daagde Rick uit om eens een dag mee te werken in de bouw. De volgende dag gingen zij een schoolplein bestraten. En het beviel Rick: “We hebben daarna lang samengewerkt. Koos heeft mij heel veel bijgebracht. Sinds 1,5 jaar werk ik bij een grote aannemer. Aan het eind van de dag heb ik een voldaan gevoel. Ik ben zelden in mijn leven zo relaxed geweest.”

Koos zat in een gesloten jeugdinternaat in Zutphen. “Ik moest boeten voor iets wat ik gedaan had.” Hij werd geselecteerd voor een bijzonder participatieproject. De jongeren mochten een nieuw draaiboek met regels voor het internaat opstellen. “Het was een soort middenweg tussen Glenn Mills en het ouderwetse groepsidee. Ik heb toen geleerd te overleggen en met mensen om te gaan.” Koos heeft een toekomstdroom. Hij wil zelfstandig in de wegenbouw gaan werken, en dan drukke jongens als Rick re-integreren en opleiden. “Het werk motiveert, en harde werkers kun je in de wegenbouw goed gebruiken.” Rick houdt in ieder geval van het werk. En hij studeert weer. In de wintermaanden volgt hij een opleiding grond-, weg- en waterbouw. En het terras op de foto? “Dat deden we voor mijn lieve oma. ‘Ik heb nog nooit zo’n mooi terras gehad’, riep ze uit. Dat was wel ontroerend.”

Rick en Koos doen mee: ze doen een klus voor oma. Beleidsmakers noemen dit mantelzorg, of is het een vriendendienst? In ieder geval is het een intergenerationele ontmoeting. Rick was geen lieverdje: beleidsmakers zouden hem een randgroepjongere noemen. Koos nam Rick onder zijn hoede: beleidsmakers noemen dat een duo-aanpak. Koos en Rick hebben werk dat bij ze past: beleidsmakers zeggen dat ze werken naar vermogen. Rick en Koos hebben een goede plek in de samenleving gevonden, op eigen kracht, maar ook met hulp van elkaar en vele anderen. Daarover gaat dit boek.

Participatie ontward

Vormen van participatie uitgelicht

Colofon

Samenstelling en redactie: Marjet van Houten en Aletta Winsemius

Projectbegeleiding: Sandra Wüst, tas&wüst, projectrealisatie

Redactie: Ester Tas en Sandra Wüst, tas&wüst, projectrealisatie

Eindredactie: Paul van Yperen, afdeling communicatie MOVISIE

Fotografie: MacSiers

Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & illusie

Drukwerk: Libertas

ISBN: 97 89 08 86 90 549

Bestellen: www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding: © MOVISIE, kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling.

December 2010

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Inhoud

Voorwoord 7

Jet Bussemaker

Participatie verwart. Introductie 9

Aletta Winsemius, Marjet van Houten en Silke van Arum

1. Wat is participatie? 13
2. Participatiebevordering 15
3. Consequentie: complexiteit 17
4. Het participatiewiel als leidraad 20
5. Opzet van het boek 23

Blok 1 Maatschappelijke participatie 25

Hoofdstuk 1: Samen buurten. Participatie in steden en dorpen 29

Nico de Boer

- 1.1 Vormen 32
- 1.2 Platteland en stad 34
- 1.3 Motieven van bewoners 36
- 1.4 Motieven van de overheid 37
- 1.5 De toekomst 39

Hoofdstuk 2: Met vereende krachten. Georganiseerd vrijwilligerswerk 43

Else-Marije Boss en Judith Metz

- 2.1 Vrijwilligerswerk 46
- 2.2 Het belang van vrijwilligerswerk 48
- 2.3 Vrijwilligerswerk en de overheid 49
- 2.4 Ontwikkelingen en dilemma's 49
- 2.5 Voorwaarden ondersteuning 51

Hoofdstuk 3: Who is hot? Participatie door doelgroepen 57

Annemarie van Hinsberg

| | |
|--------------------------------|----|
| 3.1 Specifieke doelgroepen | 60 |
| 3.2 In de praktijk | 61 |
| 3.3 Verschillende benaderingen | 66 |
| 3.4 De toekomst | 66 |

Hoofdstuk 4: Een opmaat naar meedoen. Participatie en inburgering 71

Gerhard te Voortwis

| | |
|---------------------------------|----|
| 4.1 Inburgering | 74 |
| 4.2 Inburgering avant la lettre | 74 |
| 4.3 Wi, Win en Deltaplan | 77 |
| 4.4 Positieverbetering | 80 |
| 4.5 De toekomst | 81 |

Hoofdstuk 5: Inspreken, meepraten, meedoen. Beleidsparticipatie 83

Chris Veldhuysen, Ton van der Pennen en Pieter Sturm

| | |
|-----------------------------------|----|
| 5.1 De eerste en tweede generatie | 86 |
| 5.2 Beleidsparticipatie anno 2010 | 87 |
| 5.3 Motieven om te participeren | 89 |
| 5.4 Participatiecapaciteit | 89 |
| 5.5 Dilemma's | 90 |
| 5.6 Trends | 92 |
| 5.7 De derde generatie | 93 |

Blok 2 Arbeidsparticipatie **99**

Hoofdstuk 6: Werken aan perspectief. Participatie door sociale activering **105**

Louis Polstra en Marjet van Houten

| | |
|------------------------------------|-----|
| 6.1 Opkomst van sociale activering | 108 |
| 6.2 Sociale activering en arbeid | 109 |
| 6.3 Vormen van sociale activering | 111 |
| 6.4 Dilemma's in beleidskeuzes | 113 |
| 6.5 De toekomst | 114 |

Hoofdstuk 7: De brug naar werk. Participatie door re-integratie **117**

Henk-Jan Jansen en Marjoke Verschelling

| | |
|--|-----|
| 7.1 Re-integratie in vogelvlucht | 120 |
| 7.2 Ontwikkelingen en discussies | 123 |
| 7.3 De effectiviteit van re-integratie | 126 |
| 7.4 Marktwerving bij re-integratie | 129 |
| 7.5 Aansluiting bij arbeidsmarkt | 130 |

Hoofdstuk 8: Werk met zorg. Participatie door arbeidsmatige dagbesteding **135**

Petra Crombag-Röben en Branko Hagen

| | |
|--------------------------------|-----|
| 8.1 Arbeidsmatige dagbesteding | 138 |
| 8.2 Verschuivingen | 141 |
| 8.3 Ontwikkelingen in aanbod | 143 |
| 8.4 Begrip en toekomst | 145 |

Hoofdstuk 9: Samen werken aan werk. Cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid **149**

Else Roetering en Marjoke Verschelling

| | |
|--|-----|
| 9.1 Waarom cliëntenparticipatie? | 152 |
| 9.2 Randvoorwaarden | 153 |
| 9.3 Ontwikkelingen in de sociale zekerheid | 154 |

Blok 3 Participatie, zorg en ondersteuning 161

Hoofdstuk 10: Op eigen kracht. Participatie door kwetsbare groepen 167

Cora Brink, Aletta Winsemius en Ard Sprinkhuizen

| | |
|------------------------------------|-----|
| 10.1 Een nieuw perspectief | 170 |
| 10.2 Voorwaarden voor participatie | 171 |
| 10.3 Kaders gemeentelijk beleid | 174 |
| 10.4 Vraagstukken | 175 |
| 10.5 Toekomstige ontwikkelingen | 176 |

Hoofdstuk 11: Voor elkaar. Participatie voor kwetsbare groepen 181

Saskia Daru en Lilian Linders

| | |
|----------------------------------|-----|
| 11.1 Het belang | 184 |
| 11.2 De rol van de gemeente | 185 |
| 11.3 Haken en ogen | 188 |
| 11.4 Toekomst van informele zorg | 191 |

Hoofdstuk 12: Samenspraak. Beleidsparticipatie door kwetsbare groepen 195

Karin Sok, Anne Lucassen, Susan van Klaveren en Theo Royers

| | |
|------------------------------------|-----|
| 12.1 Een historisch perspectief | 198 |
| 12.2 De diverse vormen en maten | 199 |
| 12.3 Beleidsparticipatie verbreden | 201 |
| 12.4 De toekomst | 203 |

Participatie ontward. Slotbeschouwing 211

Marjet van Houten en Aletta Winsemius

| | |
|--|-----|
| 1. Samenvatting | 213 |
| 2. Participatiedilemma's | 217 |
| 3. Participeren naar vermogen | 222 |
| 4. De toekomst van gemeentelijk participatiebeleid | 223 |

| | |
|------------------------------|-----|
| Voor wie verder wil lezen... | 228 |
|------------------------------|-----|

| | |
|-----------|-----|
| Dankwoord | 234 |
|-----------|-----|

Voorwoord

Jasmijn is een vierendertigjarige alleenstaande vrouw met twee jonge kinderen. Ze heeft geen werk en steeds minder contacten met de buitenwereld. Participeert zij? Ja, ze verzorgt haar kinderen, doet boodschappen, maar verder houdt het niet over. Bij een bezoek aan het Ouder- en Kindcentrum krijgt ze het advies naar een gym- en koffieochtend voor buurtbewoners te gaan. Jasmijn gaat er op af, praat met andere moeders en met vrijwilligers die haar stimuleren actief in het buurtcentrum te worden. Van het een komt het ander. Ze bouwt contacten op en dat leidt tot een re-integratiecursus thuishulp – na een half jaar heeft ze betaald werk.

Dit voorbeeld laat zien hoe veelvormig participatie is. Natuurlijk is werk belangrijk, maar participatie is zoveel meer: activering, vrijwilligerstaken, (mantel)zorg, scholing, re-integratie, inburgering en burgerschap. Participatie is van belang. Allereerst voor de burger; het is noodzakelijk om zelfredzaam en economisch zelfstandig te zijn. Maar het is ook onmisbaar voor de samenleving. In economische zin, omdat we door arbeidsparticipatie (collectieve) goederen kunnen betalen, maar ook omdat participatie de kwaliteit van het bestaan bepaalt. Dat gebeurt op alle niveaus, informeel met familie en burens, op straat- en wijkniveau, en op gemeentelijk en nationaal niveau.

Dit boek laat participatie in alle facetten zien en verbindt ze met elkaar. Het biedt handvatten bij de vormgeving van participatie, onder andere via het participatiewiel. Daar ligt naar mijn idee de uitdaging voor de toekomst. Beleid is opgesplitst in allerlei instrumenten en begeleidingsvormen; en professionals nemen allemaal een onderdeel voor hun rekening. Maar de burger is één persoon waarin belemmeringen voor volwaardige participatie moeilijk te scheiden zijn. De opdracht voor de toekomst is om vanuit de logica van de burger te denken, en niet vanuit de beleids- en institutionele logica. Zodat de potenties van Jasmijn - en van alle andere burgers - zo goed mogelijk benut worden.

Jet Bussemaker is adviseur bij Zwind/B&A en kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER). Van 2007 tot 2010 was zij staatssecretaris voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Participatie verwacht

Introductie

Aletta Winsemius, Marjet van Houten en Silke van Arum, MOVISIE

Inleiding

De vrouw van 52 die de zorg voor haar vroeg-demente man combineert met haar werk. Het lukt, maar tijd om haar ouders te bezoeken is er bijna niet.

De langdurig werkloze alcoholverslaafde die van re-integratietraject naar re-integratietraject gaat.

De vier mannen met een verstandelijke beperking die samen in een gewoon rijtjeshuis wonen.

Er komen veel mensen over de vloer: professionals en familie.

De gescheiden moeder van vijf kinderen met schulden, die steeds na een paar maanden weer ontslagen wordt.

Het hoogopgeleide echtpaar met drie kinderen dat niemand in de buurt kent.

De oude vrouw die nog zeer bij de tijd is, maar vanwege haar fysieke beperkingen geen kans ziet om anderen te ontmoeten en langzaam vereenzaamt.

De voorbeelden zijn bekend. Deze opsomming kan door iedere lezer worden aangevuld. Het rijtje gaat over mensen die meer aan de samenleving zouden willen deelnemen. Of op een andere manier willen meedoen. Of mensen die - meer of anders - aan de samenleving zouden móeten deelnemen. Vanuit het streven om maatschappelijke uitval te verhinderen, sociale uitsluiting te verminderen en erger te voorkomen. Dit kan bereikt worden door het verwerven van een eigen inkomen, of het regelen van ondersteuning, het mogelijk maken van scholing, het voorkomen van huisuitzetting, de sanering van schulden, de aanpak van verslaving of het herstel van contact. Deze mensen hebben dagelijks met zeer veel verschillende organisaties te maken. Sociale diensten, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders, politie, scholen, woningbouwcorporaties, huisartsen of specialisten. De inspanningen van deze organisaties zijn gericht op het bevorderen van participatie. Iedereen moet meedoen en iedereen moet mee kunnen doen. Aan arbeid, aan onderwijs, aan onderlinge hulp, aan vrijwilligerswerk en aan beleid. Het kunnen en moeten meedoen geldt voor alle burgers: van jong tot oud, man of vrouw,

met een beperking of zonder. Op rijksniveau worden allerlei impulsen gegeven om participatie te stimuleren. Projecten als In actie met Burgers! van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het Actieplan Krachtwijken van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie. En er zijn wetten in uitvoering waarin participatie centraal staat, zoals de Wet participatiebudget en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

In het dagelijks gebruik van de term participatie lijkt het alsof voor iedereen duidelijk is wat het inhoudt. Maar in de praktijk blijkt de invulling nogal uiteen te lopen. Het begrip wordt in zoveel verschillende situaties gebruikt dat het tot spraakverwarring leidt. Zo denkt de één bij participatie direct aan het hebben van werk, terwijl de ander het begrip in één adem noemt met wijkgericht werken, interactief beleid of inburgering. En dat klopt allemaal. Om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van participatie worden voorvoegsels gebruikt: burgerparticipatie, cliëntenparticipatie, beleidsparticipatie. Maar ook deze toevoegingen brengen niet altijd de gewenste helderheid. Neem burgerparticipatie. Deze term wordt gebruikt voor het betrekken van burgers bij wijkontwikkeling in de betekenis van actief burgerschap zoals in bewonersinitiatieven, maar ook voor het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling van beleid. Cliëntenparticipatie is zowel het maatschappelijk meedoen van kwetsbare groepen als het meedenken van cliënten van Wmo-voorzieningen over Wmo-beleid.

Het bevorderen van maatschappelijke deelname is een doel van velen. Van individuen, van organisaties en van overheden. De motivaties om participatie te bevorderen variëren sterk: om uit een isolement te komen, om een eigen inkomen te verwerven, om een ander te helpen of om je stem te laten horen. De vele organisaties werken vanuit hun eigen logica. Met hun eigen doelstellingen, budgetten, loketten en aanpakken. Hoe begrijpelijk ook geredeneerd vanuit de organisaties, deze verschillen veroorzaken een complexiteit die het effectief bevorderen van participatie in de weg staat. *De Rotonde van Hamed*, een publicatie van het Nicis Institute, toont het effect van de fragmentatie en diversificatie. De centrale conclusie luidt "dat een zekere fragmentatie van de welvaartstaat is ontstaan. Dat wordt vooral duidelijk bij mensen met meerdere problemen: hoewel hun situatie in hun eigen beleving bestaat uit allerlei problemen die nauw met elkaar samenhangen [...] richten de meeste instanties zich steeds op een deel van de problemen, namelijk dat deel waar zij verantwoordelijk voor zijn of gespecialiseerd in zijn. Het leveren van integraal maatwerk wordt hierdoor bemoeilijkt. In plaats van de vraag 'Wat is er nodig?' heeft de vraag 'Wat kunnen wij bieden?' de overhand".

De complexiteit van participatiebevordering levert vooral problemen op voor mensen voor wie participatie niet vanzelfsprekend is. Zij worden van het kastje naar de muur gestuurd, kunnen de juiste informatie niet vinden en raken door de wirwar van regels en voorzieningen dieper in de problemen. Soms geven ze het op en keren zich af van maatschappij en politiek. Of ze zoeken een uitweg in een andere, eigen richting. Maar niet alleen voor hen is die complexiteit een probleem. Ook hulpverleners en ondersteuners raken gefrustreerd of wanhopig omdat zij hun klanten niet echt kunnen helpen. Politici en beleidsmakers worden in verlegenheid gebracht omdat onduidelijk is wat de opbrengsten zijn van de besteding van gelden. Soms lijkt geld ten onrechte geïnvesteerd te worden omdat de resultaten tegenvallen. De vraag is waar de oorzaak van het ontbreken van effect ligt.

Het feit dat het soms zo moeilijk is om meer participatie mogelijk te maken, verleidt tot harde maatregelen, zoals het korten op of intrekken van subsidies, of meer dwang en drang. De complexiteit wordt teruggebracht tot overzichtelijke problemen waarvoor een eenvoudige oplossing mogelijk lijkt. Uitkering korten, dan gaan langdurig werklozen wel aan de slag. Mensen met een verstandelijke beperking uit de instelling en de wijk in, dan ontstaat vanzelf contact met 'gewone' mensen. Minder professionele zorg voor alleenstaande ouderen, dan nemen vrijwilligers het wel over.

De komende jaren moet er fors bezuinigd worden. Simpele oplossingen die op korte termijn ook nog geld opleveren lijken dan aantrekkelijk. Maar wat zijn de gevolgen op de lange termijn? Nog meer mensen met meervoudige problematiek? Of meer mensen met schulden, die een beroep moeten doen op de voedselbank? Meer mensen die vereenzamen en drie maanden na hun dood door de politie worden gevonden?

De complexiteit van het bevorderen van participatie is niet iets waar zomaar aan voorbij gegaan kan worden. Integendeel, het vormt de kern van problemen waar de samenleving anno 2010 mee worstelt. Met dit boek willen we deze complexiteit uiteenrafelen. We willen laten zien wat onder participatie verstaan wordt. En wat de betekenis is van de verschillende vormen van participatie voor burgers, voor overheden en voor maatschappelijke organisaties. Met dit boek hopen wij ordening aan te brengen. We ontwarren de kluwen van interpretaties en invullingen. We informeren over verschillende vormen van participatie. En we hopen te inspireren. Door goede voorbeelden te geven, door mensen met visie aan het woord te laten, en door ontwikkelingen te schetsen die nu en in de nabije toekomst van invloed zijn op de verschillende vormen van participatie.

Het is niet eenvoudig participatie als begrip te omvatten. In de *Verkenning Participatie* wijst ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) op de vele interpretaties en uitingsvormen van het begrip. “Sommigen vatten het op als een specifieke activiteit, waar het begrip voor anderen staat voor de algehele betrokkenheid van mensen bij de samenleving.” De RMO kiest ervoor de aandacht te richten op drie vormen van participatie die in het dagelijks leven van (volwassen) burgers én in beleid nauw met elkaar samenhangen, namelijk arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg. Wij kiezen voor een andere aanpak. We willen de diversiteit van participatie laten zien. Een beter begrip van de complexiteit leidt niet tot eenvoudige recepten. Die zijn er niet. Meer begrip kan wel leiden tot een groter inzicht in de factoren die participatie werkelijk kunnen bevorderen.

Voor wie is dit boek bedoeld?

Met dit boek richten we ons vooral op gemeentelijke bestuurders en beleidsambtenaren. Wij hopen dat dit boek hen helpt meer zicht te krijgen op de verschillende kanten van participatie en op ontwikkelingen waarmee zij worden geconfronteerd, in de nabije of iets verdere toekomst. Op steeds meer terreinen is het activeren van burgers tot participatie nadrukkelijk een opdracht voor gemeenten. Langdurig werklozen, inburgeraars, ouderen, jongeren, allochtonen en mensen met een lichte tot matige beperking. Het is een greep uit de groepen voor wiens participatie gemeenten verantwoordelijk zijn. Met name gemeenten worden dan ook geconfronteerd met de complexiteit van het bevorderen van participatie. Maar zij niet alleen. Ook uitvoerende organisaties en natuurlijk burgers zelf hebben met die complexiteit te maken. Ook voor hen kan dit boek interessant zijn.

Leeswijzer

Deze introductie vormt het inhoudelijke kader voor de rest van het boek. We bespreken de verschillende betekenissen van participatie in algemene zin in paragraaf 2 en motieven voor en vormen van participatiebevordering in paragraaf 3. Vervolgens gaan we dieper in op de complexiteit van het bevorderen van participatie in de vierde paragraaf. Tot slot geven we een toelichting op de opbouw van het boek in de paragrafen 5 en 6.

1. Wat is participatie?

Voordat we ingaan op de vraag waarom participatie bevorderd moet worden, staan we eerst kort stil bij de letterlijke betekenis van het woord participatie en het werkwoord participeren. Wat is participatie? En hoe doe je dat?

Volgens Van Dale betekent participatie 'deelneming; het hebben van een aandeel in iets'. Participeren is 'deelhebben (aan) of deelnemen (in)'. Het woord is afgeleid van de Latijnse woorden *pars* en *cipere*, die letterlijk *deel* en *nemen* betekenen. Politici en beleidsmakers hebben participatie in de loop der jaren op verschillende manieren inhoud gegeven. Zo lag aan het begin van de vorige eeuw de nadruk op politieke participatie. Alle burgers moesten inspraak krijgen in politiek en bestuur. Deze aandacht leidde tot algemeen stemrecht voor mannen en later tot vrouwenkiesrecht. In dezelfde periode werd culturele participatie ook erg belangrijk gevonden. Kunst zou voor alle groepen in de samenleving toegankelijk moeten zijn en actieve deelname aan kunstuitingen werd van overheidswege gestimuleerd. Ten tijde van de economische recessie in de jaren tachtig van de vorige eeuw richtte de aandacht zich op arbeidsparticipatie; het verwerven van een eigen inkomen via betaalde arbeid. Sinds het begin van de 21ste eeuw wordt participatie ook gebruikt voor deelname aan de samenleving in brede zin.

Wie participeert en waaraan?

Wanneer over participatie wordt gesproken, is er altijd sprake van een subject en een object: een individu, een groep of de samenleving als geheel die deelneemt (het subject) en datgene waaraan zij deelnemen (het object). Het object kan bijvoorbeeld (betaalde) arbeid, onderwijs, cultuur, sport, milieu, (informele) zorg, economie, politiek of vrijwilligerswerk zijn. Omschrijvingen van participatie hebben doorgaans betrekking op deze domeinen. Zo hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau in een publicatie over sociale participatie een indeling in economische, sociaal-culturele en maatschappelijke participatie. Van economische participatie is sprake bij deelname aan de formele arbeidsmarkt. Sociaal-culturele participatie heeft betrekking op deelname aan voorzieningen voor onderwijs, scholing en vorming. Maatschappelijke participatie ten slotte gaat over deelname aan maatschappelijke verbanden, zoals verenigingen, vrijetijdsclubs, belangenorganisaties en andere sociale netwerken.

Het subject wordt vaak gekoppeld aan een bepaalde groep, zoals ouderen, jongeren, allochtonen, buurtbewoners, cliënten, homo's, kinderen, plattelandsbewoners of patiënten. In dit boek

gaat het om participatie van alle burgers, van iedereen. Veel aandacht gaat echter uit naar participatie door kwetsbare groepen.

Participatie door kwetsbare groepen

Met de komst van de Wmo is er meer aandacht gekomen voor de participatie door kwetsbare groepen. In de wet is een duidelijk onderscheid te vinden tussen participatie door kwetsbare groepen en participatie ten behoeve van de samenleving.

Bij participatie door kwetsbare groepen gaat het om mogelijkheden te creëren, en om mensen - voor wie dat niet vanzelfsprekend is - te stimuleren weer of meer te gaan deelnemen aan de samenleving. Dat kan door het opheffen van barrières, soms heel letterlijk (stoepranden, drempels). En door het aanspreken op wat mensen wel kunnen, in plaats van de aandacht alleen te richten op wat ontbreekt of beperkt.

Bij participatie voor de samenleving spelen zowel kwetsbare burgers een rol als weerbare of draagkrachtige burgers. Van de laatsten wordt verwacht dat ze zich meer inzetten voor kwetsbare burgers. Van alle burgers wordt verwacht dat ze zich meer inzetten voor de samenleving.

Wat onder kwetsbare groepen verstaan wordt, is niet altijd even duidelijk. Bepaalde groepen worden als kwetsbaar aangeduid: ouderen, allochtonen, vrouwen en mensen met een beperking. Natuurlijk zijn er onder deze groepen mensen die kwetsbaar zijn, maar dat zijn ze zeker niet allemaal. Kwetsbaarheid is geen karaktertrek of eigenschap van een mens of een groep. Het is een relatieve, dynamische toestand, die overigens wel chronische vormen aan kan nemen.

Welke literatuur je er ook op naslaat, vrijwel alle auteurs noemen als belangrijk kenmerk van kwetsbaarheid dat er sprake is van een opeenstapeling van problemen of beperkingen. Iemand heeft dus niet alleen een lichamelijke beperking, maar heeft ook weinig sociale contacten, geen werk en kan zich nauwelijks verplaatsen. Of iemand is niet alleen sterk afhankelijk van alcohol, maar heeft ook schulden en zijn relatie is net beëindigd. Naast de complexe problematiek zijn andere kenmerken van kwetsbaarheid:

- * geen of beperkte toegang tot hulpbronnen, zoals een woning, geld, werk of een opleiding, maar ook competenties en *coping* strategieën;
- * in een afhankelijkheidssituatie verkeren, bijvoorbeeld door het hebben van een uitkering of door de onmogelijkheid zich zelfstandig te verplaatsen;
- * een disbalans tussen draagkracht en draaglast;

- * marginaliteit, ofwel leven aan de rand van de samenleving;
- * een laag zelfbeeld, gevoelens van machteloosheid en wantrouwen, een verstoorde communicatie met bijvoorbeeld hulpverleners.

Horizontaal en verticaal

Soms wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale participatie. Van horizontale participatie is sprake wanneer iemand iets doet voor een ander of voor zijn of haar directe leefomgeving. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om vrijwilligerswerk, om burenhulp of om lidmaatschap van een buurtcomité of actiegroep die zich inzet voor het behoud van de buurtspeeltuin. Ook het aanspreken van buurtkinderen op ongewenst gedrag in de publieke ruimte (sociale controle) of het groeten van elkaar op straat (publieke familiariteit, lichte contacten) valt hieronder. Van verticale participatie is sprake als burgers invloed uitoefenen op beleid, bijvoorbeeld op gemeentelijke beleidsterreinen zoals veranderingen in hun woonomgeving (wijkraden of bewonerscomités) of het functioneren van gemeentelijke diensten (cliëntenraden van sociale diensten). In de Wmo gaat het dan om betrokkenheid bij de ontwikkeling van gemeentelijk Wmo-beleid. Er is ook sprake van verticale participatie wanneer burgers een rol vervullen in de uitvoering en de evaluatie van beleid bij een organisatie en daarover kunnen meedenken en meebeslissen (medezeggenschapsraden).

2. Participatiebevordering

De afgelopen decennia is er met name van overheidswege steeds meer aandacht gekomen voor het bevorderen van participatie. Dit heeft verschillende oorzaken:

- * De eerste is de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij. De verzorgingsstaat werd onbetaalbaar. Niet langer is de overheid er om burgers te beschermen. Burgers moeten nu zelf zoveel mogelijk hun verantwoordelijkheid nemen, minder leunen op overheidsvoorzieningen of ander professioneel aanbod en actief een bijdrage leveren aan de samenleving. Bovendien blijkt de overheid niet in staat om alleen maatschappelijke problemen op te lossen. Daarvoor is nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties en verbanden van burgers nodig, evenals de actieve inzet van die burgers zelf. Daarmee is het belang van participatie als doelstelling van beleid helder.
- * Een tweede oorzaak is de vergrijzing en de tegelijkertijd optredende ontgroening. Er dreigen in de nabije toekomst tekorten in de professionele zorg. Hierdoor nemen de druk op zorg en

sociale voorzieningen in de toekomst sterk toe. De groei van informele zorg kan deze druk deels verlichten.

- * Ten slotte zijn het ook de burgers zelf die meer de touwtjes in handen nemen. In onze samenleving met een relatief hoog opleidingsniveau willen mensen zelf richting geven aan hun leven en bijvoorbeeld zelf bepalen welke zorg en ondersteuning ze op een gegeven moment nodig hebben. Individualisering leidt ertoe dat bijvoorbeeld collectief gegarandeerde arrangementen, het kenmerk van de verzorgingsstaat, steeds minder aansluiten bij de individuele wensen en behoeften van de burger. De ontsluiting van informatie via het internet draagt er ook toe bij dat veel inwoners van Nederland mondiger zijn geworden, zelf willen kiezen en hun leven op hun eigen manier willen vormgeven.

Baten van participatie

De overheidsbemoeienis met participatiebevordering hangt samen met de opbrengsten van participatie. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) onderscheidt in zijn *Verkenning participatie* vier typen baten. Participatie levert de individuele burger zowel welvaart op (inkomen, kennis, vaardigheden) als welzijn (eigenwaarde, het gevoel erbij te horen). Voor de samenleving als geheel is participatie van belang omdat er met name via betaald werk simpelweg meer mensen zijn om een bijdrage te leveren aan diensten en voorzieningen waar iedereen wat aan heeft. En participatie levert ook een bijdrage aan sociale samenhang door het tot stand komen van onderlinge contacten en daarmee onderlinge hulp en ondersteuning. De RMO concludeert dat de samenleving onder druk komt te staan als grote groepen langs de kant staan. “Deelname aan de samenleving is een belangrijke basis voor solidariteit, voor de invulling van burgerschap en voor de sociale samenhang.”

Empowerment: de basis van participatiebevordering

Participatiebevordering kan verschillende gedaanten aannemen, zoals (sociale) activering, re-integratie, rehabilitatie en reclassering. Tegenwoordig neemt ook *empowerment* een belangrijke plaats in bij het bevorderen van participatie. Empowerment is erop gericht de eigen kracht te versterken. Het woord bevat het Engelse zelfstandig naamwoord *power*, dat in het Nederlands zowel kracht als macht betekent. In de betekenis van kracht verwijst empowerment naar de ontwikkeling van competenties en vermogen. Empowerment in de zin van macht verwijst naar het verwerven van invloed op maatschappelijke structuren en organisaties. Participeren is een manier om macht te verwerven. Empowerment richt zich zowel op

kwetsbare én weerbare individuen als op groepen. Empowerment van individuen vindt op tal van plekken plaats: in het onderwijs, in activeringstrajecten naar werk, in de geestelijke gezondheidszorg, in vormen van educatie, en in vrijwilligerswerk. Bij empowerment van doelgroepen gaat het om groepen die een aantal kenmerken gemeen hebben of die een gezamenlijk belang hebben, zoals ouderen in een sociaal isolement, migrantenvrouwen die geen Nederlands spreken, mensen met een licht verstandelijk beperking in begeleide woonvormen of spijzorgers (alleenstaande mantelzorgers).

Terreinen van participatiebevordering

Participatiebevordering richt zich in de praktijk op een breed palet van terreinen. Economische participatie, maatschappelijke participatie, beleidsparticipatie en cliëntenparticipatie. En het richt zich op kwetsbare en weerbare burgers. Daarbij kan het gaan om:

- * Mensen die actief willen zijn in de eigen wijk, stad of in maatschappelijke organisaties.
- * Mensen met een complexiteit van problemen, die als onderdeel van hun hulpverlening werken aan hun zelfstandig functioneren of het verbeteren van sociale contacten.
- * Mensen die door omstandigheden in sociaal isolement zijn geraakt en mee willen gaan doen aan activiteiten buitenshuis.
- * Mensen die zich nuttig willen maken via vrijwilligerswerk, maar het moeilijk vinden om dat zelfstandig te realiseren.
- * Mensen die willen toewerken naar betaald werk.

Vaak gaat het echter om een combinatie van die verschillende groepen en terreinen. Zie hier de complexiteit van participatiebevordering in een notendop.

3. Consequentie: complexiteit

Neem een voorbeeld uit *De Rotonde van Hamed*. Hamed is op dat moment 22 jaar oud. In 1994 is hij met zijn moeder uit Iran gekomen. Nadat asiel werd toegewezen heeft hij zijn vmbo-diploma gehaald. Op een gegeven moment gaat het mis. Hij leeft een jaar op straat. Inmiddels probeert hij zijn leven weer op te pakken, wat niet meevalt. Hij wil een opleiding gaan volgen, maar hij wordt nergens toegelaten. Hij is te oud, of zijn Nederlands is niet voldoende. Een cursus Nederlands is er niet. Hij kan wel een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) gaan doen, maar Hamed wil vaker naar school dan eenmaal per week. En het is voor hem moeilijk zelf werk te vinden (te oud en dus te duur), wat een voorwaarde bij een bbl is. Hij

wil een gewone opleiding. Hij zit in de tang. Hij heeft verstand genoeg om een hbo-opleiding te volgen en hij is enorm gemotiveerd, maar hij valt tussen wal en schip.

De situatie van Hamed lijkt nog relatief eenvoudig op te lossen. Hij hoeft maar één school te vinden waarvan de directeur zijn nek durft uit te steken, en hij kan beginnen met een opleiding. Maar wat als Hamed ook geen vaste verblijfsplaats had en steeds op een tijdelijk adres woonde? Of wanneer hij een dochttertje had waarvoor hij moest zorgen? Dan werd zijn situatie al snel veel complexer. Want dan had hij met meer instanties te maken, met allemaal hun eigen procedures, doelen en regels. Voor het bevorderen van participatie bestaat geen eenvoudig recept. Gaat het om dwingen, loslaten, mogelijk maken of verleiden? Gaat het om arbeidsparticipatie of beleidsparticipatie? Of moet de participatie van een bepaalde doelgroep vergroot worden? Zelfs wanneer domein of doelgroep duidelijk is, dan nog blijkt het lastig te zijn om effectief en duurzaam participatie te bevorderen.

Fragmentatie: de kern van het probleem

Participatie begint en eindigt bij de burger. Hij is het die participeert, en niemand anders. Vrijwel iedereen participeert wel op de één of andere manier. Niet-participeren is zo goed als onmogelijk. We gaan naar school, naar ons werk, sporten, doen vrijwilligerswerk, zorgen voor onze ouders of zieke kinderen, we gaan bij verkiezingen naar de stembus et cetera. De meeste mensen doen dit in meer of mindere mate. Maar het zou meer kunnen en moeten, zo zijn beleidsmakers en politici van mening. En niet alleen zij. Verschillende groepen in de samenleving willen meer meedoen. Mensen met een fysieke beperking willen dezelfde toegang tot voorzieningen als mensen zonder fysieke beperking. Ook andere groepen die zich uitgesloten voelen of dat daadwerkelijk zijn, zoeken naar mogelijkheden om meer deel te nemen aan de samenleving: allochtonen, jongeren, mensen met een psychiatrisch probleem, daklozen of mensen zonder opleiding of met een zeer laag inkomen. Zij zijn niet onmondig en willen volwaardig meedoen, meedenken en meebeslissen. In hun streven naar meer participatie lopen ze tegen tal van obstakels aan. *De Rotonde van Hamed* maakt dat duidelijk, en ook een boek als *Alle dagen schuld* van Mirjam Pool. Mensen die hulp verlenen aan deze groepen, worden dagelijks geconfronteerd met de beperkingen die participatie in de weg staan.

Op het moment dat mensen tegelijkertijd met meerdere problemen te maken hebben, komen ze automatisch in aanraking met verschillende instanties die vaker langs elkaar heen werken dan

zich gezamenlijk inzetten voor het oplossen van de problemen. Instellingen, budgetten en dossiers zijn versnipperd en deze versnippering staat adequate hulp- en dienstverlening in de weg. We weten inmiddels dat maatwerk geboden is, maar de praktijk is weerbarstig. Om maatwerk te kunnen leveren, moeten professionals soms afwijken van de gangbare werkwijze binnen hun organisatie. Ze raken de grenzen van regels en beleid van de eigen en van andere organisaties en gaan er soms overheen.

Ook wanneer er geen grote problemen zijn die participatie in de weg staan, dan nog is (meer) meedoen niet vanzelfsprekend. Hoeveel mogelijkheden zijn er om meer te participeren? Nederland heeft een zeer groot, stabiel aantal vrijwilligers. Gaat dit nog toenemen? De rijksoverheid voert momenteel een beleid dat gericht is op het verhogen van de arbeidsproductiviteit door het stimuleren van meer en langer te werken. Welke effecten heeft de verhoging van de AOW-leeftijd op maatschappelijke participatie? En een eventuele verlenging van de werkweek of het terugdringen van deeltijdwerk?

Gemeenten, welzijnsorganisaties en andere instellingen hebben een uitgebreid aanbod aan activiteiten om mensen te stimuleren om meer of weer te participeren en om ze daarbij te ondersteunen. De toegankelijkheid van die ondersteuning is echter beperkt. Dit komt bijvoorbeeld doordat informatie over mogelijkheden voor ondersteuning niet op één plek beschikbaar is, maar verspreid over verschillende uitvoerders op uiteenlopende terreinen. Met name de scheiding tussen de domeinen welzijn en inkomen/uitkering is een groot en gekend probleem. Elk heeft een eigen logica. Ook is het vaak door regelgeving of financieringsafspraken niet mogelijk om vanuit het ene domein aanbod in het andere domein in te zetten. Zo kan iemand die bij de sociale dienst een uitkering krijgt meestal alleen gebruik maken van de door die dienst ingekochte trajecten. Als hij ook ondersteuning nodig heeft bij zelfstandig functioneren, dan moet dat elders worden gezocht. Iemand zonder uitkering kan juist weer geen gebruik maken van het aanbod van de sociale dienst.

Complexiteit als startpunt

Participatiebevordering kan zowel eenvoudig zijn als uiterst complex. Dat is afhankelijk van de wensen, behoeften en mogelijkheden van het individu of van de groep die meer wil (of moet) participeren. Een hoogopgeleide vrouw die een vrijwillige bestuursfunctie zoekt, zal waarschijnlijk niet lang hoeven zoeken. Een laagopgeleide alleenstaande jonge Surinaamse moeder die al

jaren in de bijstand zit en weer aan het werk wil, heeft het al een stuk moeilijker. En voor een gezin dat al jaren van een bijstandsuitkering moet rondkomen en dat schulden heeft, waarvan de vader drinkt en de moeder antidepressiva gebruikt en waarvan de jongste zoon van acht nog steeds in zijn bed plast en de oudste dochter van 13 nauwelijks naar school gaat, zijn de stappen naar participatie bijna niet te zetten. Al was het alleen al omdat het gezin daarbij te maken krijgt met zoveel verschillende instanties met even zoveel doelstellingen, voorwaarden, eisen en *casemanagers*, dat noch het gezin, noch zijn hulpverleners door de bomen het bos kunnen zien.

Momenteel zien we allerlei initiatieven die pogen een antwoord te formuleren op de gevoelde complexiteit. Die zoeken naar regelingen die meer recht doen aan het integrale karakter. Zoals een centrale indicatiestelling, het ontwikkelen van een brede participatievisie en voorstellen voor een nieuwe regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Er zijn nieuwe wettelijke kaders ontstaan die de complexiteit pogen te verminderen door middel van een meer integrale aanpak. De Wmo is daarvan een voorbeeld, net zoals de Wet participatiebudget. Maar ook deze wetten belichten maar een deel van de complexiteit. Her en der zien we pogingen om tussen wettelijke kaders verbinding aan te brengen, zoals tussen de Wmo en de Wet werk en bijstand (WWB).

4. Het participatiewiel als leidraad

De complexiteit van participatiebevordering, en vooral de gevolgen daarvan, vormt de directe aanleiding voor dit boek. We hebben ons tot doel gesteld deze complexiteit te ontrafelen. Om dit te kunnen doen, gebruiken we als hulpmiddel het door MOVISIE ontwikkelde participatiewiel (zie pagina 22). Het participatiewiel is een instrument voor integrale participatiebevordering, speciaal gemaakt voor beleidsmakers en activeerders. Dit instrument brengt zes doelgebieden van de burger in kaart: zelfstandig functioneren, sociale contacten, maatschappelijk deelnemen, maatschappelijk bijdragen, opdoen van vaardigheden en betaald werk. Het participatiewiel is ontwikkeld om de klant, de cliënt, de burger weer centraal te stellen. Om participatiebevordering te bekijken door de ogen van het individu. Om individuele doelen als uitgangspunt te nemen. Om duidelijk te maken dat mensen niet aan deelproblemen werken, maar gewoon hun leven leven. Soms hebben ze daarbij steun of stimulans nodig, Tijdelijk of blijvend. Op één of meerdere gebieden.

Kenmerkend aan het participatiewiel is dat er niet gefocust wordt op één enkel doel: het is geen of-of denken. Het gaat uit van de integraliteit en samenhang van de verschillende doelen: en-en

denken. Vanuit dat perspectief blijkt het mogelijk een samenhang aan te brengen in de grote diversiteit in aanpakken, initiatieven, organisaties en gemeentelijke afdelingen die zich richten op de bevordering van participatie. Participatieladders worden vaak gebruikt om de ontwikkeling van mensen te meten. Deze zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat participatiedoelen elkaar zouden opvolgen en uitsluiten. Dit is strijdig met de gedachte dat burgers op alle levens-terreinen zo veel mogelijk deelnemen om hun eigen doelen te verwezenlijken en om mogelijk te maken dat anderen ook optimaal kunnen meedoen.

De kern van het participatiewiel is de burger. In een cirkel om deze burger heen staan de zes doelen gerangschikt waar participatiebevordering op is gericht. Het participatiewiel is gebaseerd op de gedachte dat alle doelgebieden voor iedere burger belangrijk zijn en dat kwetsbare mensen steun nodig hebben bij het realiseren van één of meerdere van die doelen. Deze steun kan tijdelijk of permanent zijn. De ondersteuning kan bestaan uit een combinatie van *coaching*, begeleiding en het (mee)doen aan activiteiten en vaardigheidstrainingen. De ondersteuning kan gericht zijn op individuen, maar ook op organisaties of op de gehele samenleving. Deze activiteiten staan in de tweede cirkel van het wiel. In de buitenste cirkel van het wiel staan de verschillende wettelijke kaders waarmee activiteiten, ondersteuning en trainingen gefinancierd worden.

Thema's en participatiedoelen

Dit boek is ingedeeld aan de hand van drie thema's: maatschappelijke participatie, arbeidsparticipatie en participatie in relatie tot zorg en ondersteuning. Deze driedeling is gebaseerd op de participatiedoelen zoals verbeeld in de binnenste cirkel van het participatiewiel.

Maatschappelijke participatie, het eerste thema, is verbonden met de volgende doelen: het opdoen van sociale contacten, deelname aan het maatschappelijk verkeer, het actief leveren van een bijdrage aan de samenleving en het opdoen van vaardigheden.

Dat mensen via maatschappelijke participatie in contact komen met anderen, is een open deur. Echter, voor sommige mensen is het leggen van **sociale contacten** niet eenvoudig. Zij kunnen daarbij wel wat hulp gebruiken. Ondersteuning bij de totstandbrenging van contact of het intensiveren van bestaande contacten gebeurt onder meer door vriendschappelijk huisbezoek, telefooncirkels, maar ook via de open inloofunctie van buurtcentra, bibliotheken en kerken. Bij activering gericht op deelname aan het **maatschappelijk verkeer** gaat het om activiteiten buiten het eigen huis en buiten de eigen sociale kring. Het gaat om activiteiten met een

Participatiewiel: samenhang in beeld



legenda:

- Wet Participatiebudget: WWB werkdeel, de Wet inburgering (WI) en Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)
- Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wsw: Wet sociale werkvoorziening
- Wajong: Wet werk en arbeidsonsteuning jonggehandicapten, WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WW: Werkloosheidswet, WI: Wet investeren in jongeren
- AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- Wpg: Wet publieke gezondheid
- Wwb: Wet werk en bijstand

Een toelichting op het participatiewiel is te vinden op www.movisie.nl/activering

(re)creatief, educatief of sportief karakter of activiteiten die liggen in het verlengde van de zorg voor eigen persoon en huishouden zoals begeleid winkelen.

Activering gericht op **maatschappelijk bijdragen** stimuleert de betrokkenen een actieve bijdrage te leveren aan de maatschappij en/of zich daarop toe te rusten. Hieronder vallen scholing, vrijwilligerswerk en dagbesteding.

Het opdoen van **vaardigheden** is een doel dat bij zelfstandig functioneren en het opdoen en onderhouden van sociale contacten een voorwaarde kan zijn. Maar het kan ook een doel op zich zijn. Het gaat om het gericht vergroten van de vaardigheden gericht op werk, vrijwilligerswerk of andere levensvaardigheden via stages, cursussen en opleidingen.

Het opdoen van vaardigheden wordt vaak gezien als een opstapje naar betaald werk waarmee een **eigen inkomen** kan worden verworven. Het streven naar arbeidsparticipatie is het thema van het tweede deel van het boek. Daar waar het verwerven van een eigen inkomen door arbeidsparticipatie niet realiseerbaar is, wordt ondersteuning in verschillende vormen geboden: sociale activering, re-integratie en arbeidsmatige dagbesteding.

Het derde en laatste thema van het boek is participatie in relatie tot zorg en ondersteuning. Dit thema is verbonden met de doelen **zelfstandig functioneren** en **het aangaan en onderhouden van sociale contacten**. Als participatiebevordering een onderdeel is van hulpverlening aan met name kwetsbare groepen, dan zal deze hulpverlening bij sommigen gericht zijn op het creëren van voorwaarden om (weer of meer) actief te worden. Dat kan betekenen dat eerst een inkomen moet worden geregeld, of dat een regeling moet worden getroffen voor de afbetaling van schulden. Het kan zijn dat iemand eerst een dak boven haar hoofd moet krijgen, of dat het contact met ouders of kinderen hersteld moet worden. Wanneer aan dergelijke voorwaarden is voldaan kan gekeken worden naar de (on)mogelijkheden van mensen om weer meer greep op het eigen leven te krijgen.

5. Opzet van het boek

In dit boek besteden wij aandacht aan zowel participatie van en voor kwetsbare groepen, als aan participatie door alle burgers. En dan bedoelen we ook alle burgers, ongeacht hun achtergrond, geslacht, seksuele voorkeur of fysieke, psychische of mentale mogelijkheden. We beschrijven verschillende vormen van participatie in verschillende domeinen. We gaan in op participatie

door specifieke doelgroepen. We behandelen de randvoorwaarden waaronder participatie tot stand komt. En we bekijken hoe participatie gestimuleerd kan worden.

Dit doen we aan de hand van drie blokken. Het eerste blok gaat over maatschappelijke participatie. Hierin komt bewonersparticipatie aan de orde, georganiseerd vrijwilligerswerk, specifieke doelgroepen en inburgering. In het tweede blok staat arbeidsparticipatie centraal. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan sociale activering, re-integratie en arbeidsmatige dagbesteding. Het derde blok behandelt participatie in relatie tot zorg en ondersteuning. Het gaat over participatie dóór en vóór kwetsbare groepen. In ieder blok besteden we aandacht aan beleidsparticipatie, het meedenken en meepraten over het beleid van overheden en organisaties. In het eerste blok behandelen we beleidsparticipatie in het algemeen. In het tweede staat cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid centraal. En in het derde blok gaat het over beleidsparticipatie door kwetsbare groepen, met name in relatie tot de Wmo.

Om de leesbaarheid van het boek te vergroten, werken we niet met verwijzingen. Wel is er achterin een thematische literatuurlijst opgenomen. Vanwege dezelfde leesbaarheid vermijden we het gebruik van zij/hij. Daar waar het geslacht niet ter zake doet, gebruiken we de mannelijke vorm en hopen we dat de lezer vervolgens de vrouwen niet over hoofd ziet.



Maatschappelijke participatie

1

Blok

Maatschappelijke participatie

Introductie

Silke van Arum, MOVISIE

Inleiding

In de hoofdstukken van dit blok staat maatschappelijke participatie centraal. De overheid heeft steeds meer vertrouwen in de burger voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Politici, bestuurders en ambtenaren vragen, verleiden en stimuleren burgers om een actieve rol te spelen in het publieke domein. De civil society zorgt al sinds jaar en dag dat bepaalde zaken tot stand komen, gewoon op eigen kracht, zonder tussenkomst of stimulatie vanuit het beleid. De laatste decennia is de aandacht gegroeid voor maatschappelijke participatie als middel om sociale samenhang te bevorderen. Burgers worden geacht naast hun betaalde werk ook vrijwilligerswerk te doen, deel te nemen aan sociaal-culturele activiteiten of buurtinitiatieven, zorg te dragen voor naasten en mee te denken over beleid. Maatschappelijk participeren staat voor inzet voor de samenleving. Door mee te denken, mee te helpen en mee te doen. Als burger ben je niet alleen verantwoordelijk voor jezelf, maar ook voor je naasten en je directe leefomgeving. Dit gedachtegoed heeft begin 2007 zijn weerslag gekregen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis werd in één wet een relatie gelegd tussen maatschappelijke participatie en participatie voor kwetsbare groepen. In een eerste evaluatie van de Wmo door het Sociaal Cultureel Planbureau, die begin 2010 is gepubliceerd, wordt de beleidstheorie in de Wmo ontleed. Het idee is dat als mensen zich inzetten voor hun directe leefomgeving en ook maatschappelijk actief zijn, dit een positief effect heeft op de sociale cohesie. Een grotere sociale samenhang zou vervolgens onderlinge hulp en zorg bevorderen. Dat is nodig omdat de toenemende vraag op zorg onbetaalbaar dreigt te worden.

Maatschappelijke participatie ontstaat echter niet als gevolg van idealen van politici en doelen van beleidsmakers. Iedereen neemt deel aan de samenleving, op wat voor manier dan ook. Het is bijna niet mogelijk níet te participeren. Mensen zetten zich in voor de verbetering van hun woonomgeving: in het verlengde van hun hobby, omdat zij iets willen betekenen voor een ander, omdat het een voorwaarde is voor het behoud van een sociale uitkering, of voor het behalen van studiepunten of inburgeringsexamen. In de hoofdstukken van dit blok komen al deze vormen van maatschappelijke participatie aan de orde.

Doel

Het algemene doel van het bevorderen van maatschappelijke participatie is actieve deelname van burgers aan maatschappelijke processen. Het gaat om meedoen aan sociale, recreatieve, sportieve of culturele activiteiten, om deelname aan initiatieven voor verbetering van leefbaarheid en sociale cohesie, om vrijwilligerswerk, om betrokkenheid bij schoolactiviteiten of om meedenken over beleid.

Doelgroep

Iedereen neemt op de één of andere manier deel aan de samenleving. In dit blok komen verschillende groepen burgers aan bod. Jong en oud, allochtoon en autochtoon, gezond en ziek, werkend en werkloos, hoog en laag opgeleid, kwetsbaar en weerbaar. De actieve burger neemt allerlei gedaanten aan. De ene keer is hij een bewoner van een dorpskern, de andere keer een vrijwilliger van een sportvereniging. Weer een andere keer ontpopt hij zich als iemand die zich bekommert over een jongere uit een achterstandsbuurt of zorgt hij voor een hulpbehoevende naaste.

Organisaties

Veel verschillende organisaties maken maatschappelijke participatie mogelijk en bieden ondersteuning. Zij werken vanuit verschillende wettelijke kaders en financieringsbronnen. Er zijn vrijwilligers- en buurtorganisaties, verenigingen, zelforganisaties, woningbouwcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen, welzijns- en hulpverleningsorganisaties, overheidsdiensten en tal van minder formeel georganiseerde initiatieven en projecten. Zij richten zich op een specifieke doelgroep (ouderen, jongeren, vrouwen, allochtonen, homo's) of op een bepaald gebied (dorpshuizen, buurthuizen). En soms richten zij zich op een bepaald vraagstuk of domein (buurtontwikkeling, onderlinge hulp, sport).

Wettelijke kaders

Maatschappelijke participatie is een breed begrip. Vaak voltrekt maatschappelijke participatie zich buiten de bemoeienis van overheden of andere instituties. Er zijn wel verschillende wettelijke kaders die tot doel hebben een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke participatie van burgers:

- * Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
- * Wet participatiebudget
- * Wet werk en bijstand (WWB)

Betrokken overheden

Maatschappelijke participatie beperkt zich niet tot een ministerie of een gemeentelijke afdeling. Op rijksniveau houden verschillende ministeries zich bezig met het bevorderen van maatschappelijke participatie, zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Infrastructuur en Milieu. Ook op gemeentelijk niveau gaat maatschappelijke participatie dwars door de verschillende beleidsterreinen heen.

Opbouw

In dit blok behandelen we verschillende vormen van maatschappelijke participatie. Dat gebeurt aan de hand van vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat over participatie in het verlengde van de woonomgeving, ofwel bewonersparticipatie. Een veel voorkomende vorm van maatschappelijke participatie is vrijwilligerswerk. Dat is het onderwerp van hoofdstuk 2. Sommige bevolkingsgroepen participeren minder dan andere, of minder dan politici en beleidsmakers wenselijk achten. Over het stimuleren van het maatschappelijk meedoen van doelgroepen gaat hoofdstuk 3. Een specifieke doelgroep van participatiebeleid zijn inburgeraars. Hoofdstuk 4 laat zien hoe de eisen aan en verwachtingen van deze groep in de loop der tijd veranderd zijn. Het laatste hoofdstuk van dit blok gaat over beleidsparticipatie, over de rol van burgers bij het vormgeven van beleid.

Samen buurten

Participatie in steden en dorpen

1

Nico de Boer

Inleiding

Bewonersparticipatie is een geveleugeld woord geworden. Bewoners gebruiken het, maar ook professionals, beleidsmakers, ambtenaren en bestuurders nemen het graag in de mond. Vooral in het wijkgericht werken, maar ook in de woonservicegebieden, het integrale veiligheidsbeleid en de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Maar wat is eigenlijk bewonersparticipatie? Het subject is wel duidelijk: de bewoner. Maar wat is het object van bewonersparticipatie? Wijk, buurt en dorp? Dat roept de vraag op of je daar ook niet aan kunt deelnemen. Wonen is op zichzelf al participeren. Door ergens te wonen, neem je een geografische ruimte in en maak je deel uit van de verzameling mensen die daar woont - zelfs als je verder nergens aan meedoet.

Anders dan bij andere vormen van participatie wordt bewonersparticipatie niet gedefinieerd door het subject (zoals cliëntenparticipatie) of het object (zoals arbeidsparticipatie) maar door de geografische basis van waaruit de participatie plaatsvindt: buurt, wijk of dorp. Dat brengt iets grenzeloos met zich mee: in principe kun je alle andere vormen van participatie ook bezien op hun basis: arbeidsparticipatie vanuit het dorp, cliëntenparticipatie vanuit de wijk enzovoorts. Om een grens te trekken, richt dit hoofdstuk zich op datgene waarvan ie-

dereen wel aanvoelt dat het bewonersparticipatie is: de deelname aan sociale en maatschappelijke netwerken op de plek waar je woont. Daarin brengen we nog twee grenzen aan: het gaat om de 'directe' woonomgeving, en niet om regio's, landen of zelfs werelddelen. En: in dit hoofdstuk gaat het alleen over bewoners en niet over anderen die vanuit een geografische basis participeren, zoals winkeliers en passanten.

Het belangrijkste perspectief in dit hoofdstuk is dat van de bewoners zelf. Van daaruit komen we al snel het perspectief van professionals en overheden tegen: die willen immers graag dat bewoners participeren. Die wens is de afgelopen jaren aanzienlijk sterker geworden met als voorlopig hoogtepunt de Wmo.

Leeswijzer

In 1.1 staat een beschrijving van het fenomeen bewonersparticipatie, die in 1.2 wordt voortgezet met een vergelijking tussen bewonersparticipatie in de stad en op het platteland. De motieven van bewoners om te participeren en de beweegredenen van overheden dit te stimuleren, worden toegelicht in 1.3, respectievelijk 1.4. Dit hoofdstuk eindigt met een paar kritische observaties over de toekomst van bewonersparticipatie in 1.5.

Oasis Game in Amsterdam Noord

“Het was geweldig deel te nemen aan deze Oasis Game. Ik geloof er sterk in dat iedere bewoner ideeën heeft om zelf een wijk leefbaar en leuk te maken. Bovendien levert het een wijk enorm veel positieve energie op.” Aan het woord is Inge van Steekelenburg, vrijwilliger bij dit wijkontwikkelingsproject in Amsterdam Noord. Met deze van oorsprong Braziliaanse spelmethode kregen de buurtbewoners de kans om spelenderwijs hun droom voor de wijk te realiseren.

In twee weken doorliepen de bewoners de stappen van Oasis Game. Het spel start met waar-deren wat er al is. Bewoners liepen samen met vrijwilligers in de wijk en praten over hun dromen, mogelijkheden en talenten. Hierdoor gingen zij zich meer dan voorheen eigenaar voelen van hún wijk. Een paar dagen later werd op een bewonersavond met kinderen uit de buurt een aantal ontwerpen gemaakt voor speelplekken, die aan het eind van de twee weken ook werden uitgevoerd. Bewoners en vrijwilligers beschilderden samen een muur met vlaggen van de verschillende nationaliteiten van de bewoners, de tuin van de moskee werd opgeknapt en schoongemaakt, en er kwam een stoere kabelbaan tussen twee bomen. Dit alles met inzet en materialen die al aanwezig waren in de wijk! Inge: “Het was super om het enthousiasme van de kinderen en bewoners te zien. Vanuit onverwachte hoeken stapten bewoners in en gingen enthousiast zelf aan de slag. Dit project verdient zeker een vervolg”.

Dat komt er ook. Tenminste als we af mogen gaan op de toezeggingen van een paar sleutel-figures uit de wijk, onder andere van de moskee en de omliggende winkels. De gemeente steunt het initiatief zelfs. En de vrijwilligers? Zij zijn erg gemotiveerd om nog een keer de wijk in te gaan, en Oasis Game ook nog elders te gaan ‘spelen’.

Sandra Wüst m.m.v. Inge van Steekelenburg, MOVISIE



1.1 Vormen

Vanuit hun thuisbasis nemen bewoners deel aan hun omgeving, dat is de kern van bewonersparticipatie.

Maar wat is die thuisbasis? En wat is die omgeving?

Hoe ver van de thuisbasis heet die deelname nog bewonersparticipatie en wanneer gaat het beleidsparticipatie heten? En wat voor typen deelname zijn er te onderscheiden?

De thuisbasis voor bewonersparticipatie is in de eerste plaats het huis waar mensen wonen. Bewoners investeren vaak veel om dat een veilige, bereikbare, prettige plek te laten zijn: hang- en sluitwerk, kleine of grotere verbouwingen, een schutting om de tuin enzovoorts.

Veel van die investeringen kunnen ze in hun eentje realiseren, maar soms hebben ze de inspanningen van anderen nodig. Afval opruimen, je stoep sneeuwvrij maken of voorkomen dat je kelderbox in brand wordt gestoken, dit alles vergt meestal samenwerking met andere bewoners. Dat geldt ook voor het tegenhouden van een huurverhoging of het afdwingen van beter onderhoud van woningen of de openbare ruimte daartussenin. Het gaat daarbij nog steeds om de eigen fysieke woonplek, maar de overgang naar het volgende niveau is heel soepel.

Ook de buurt (een stukje van de straat, een blokje huizen, een complex, een flat) kan immers de thuisbasis zijn. De kwaliteit daarvan kan worden bedreigd door de aanleg van een nieuwe weg, geluidsoverlast van een naburige luchthaven, plannen voor een baggerdepot, vandalisme, herrie rond een coffeeshop enzovoorts.

Hoewel iedereen er belang bij heeft om zulke bedreigingen te keren, voelt lang niet iedereen zich aangesproken om zich daarvoor in te spannen. Er vindt zo een

zekere selectie plaats. En daarvoor geldt: hoe verder van huis, des te selectiever het gezelschap actieve mensen.

Fysiek en sociaal

Er is ook een andere manier om vanuit de eerste thuisbasis – de eigen woning – de volgende stap te zetten. In die eigen woning wonen immers in veel gevallen de eigen naasten: een partner, kinderen en soms ook nog andere familieleden. Die moeten niet alleen in fysiek opzicht goed wonen, maar met elkaar ook aandacht, zorg en plezier beleven. In de nabije omgeving wonen burens die soortgelijke behoeften hebben. Soms kunnen ze daarin niet zelf voorzien en dan is het handig om burens te hebben die iets voor elkaar willen doen: planten water geven tijdens de vakanties, kinderen van school halen, een pannetje soep voor een zieke. Een grote – en snel groeiende groep – buurtbewoners is daarvan zelfs afhankelijk. Het gaat dan vooral om langer thuiswonen: de ouderen en de mensen die door de vermaatschappelijking van de zorg in wijken komen of blijven wonen. Voor die burenhulp is een zekere wederkerigheid een gezonde basis al hoeft dat niet rechtstreeks. Het is geen ruilhandel maar meer een vorm van betrokkenheid op langere termijn. De bereidheid van burens om voor elkaar te zorgen, blijkt volgens recent onderzoek in Eindhoven groter dan menig een denkt. Er is sprake van ‘latent buurschap’. Hoofdstuk 11 van dit boek gaat daar uitgebreider op in. Ook hoofdstuk 2 (over georganiseerd vrijwilligerswerk) heeft hiermee raakvlakken.

Burenhulp kun je ook beschouwen als vorm van bewonersparticipatie, zij het dat die zich niet ontwikkelt rondom de fysieke, maar rondom de sociale kant van

wonen. Ook hier vindt een zekere selectie plaats: lang niet iedereen wil sociale burenhulp verlenen. In de praktijk zijn de grenzen tussen fysieke en sociale bewonersparticipatie niet altijd scherp te trekken. Bewoners die samen een speelterreintje opknappen, willen dat het schoon, heel en veilig is voor hun eigen en andermans kinderen. Is dat fysiek of is dat sociaal? En hoe ligt dat als een wijkraad een voorstel ontwikkelt om een veilige route door de wijk te maken voor mensen in een scooter of een rolstoel?

Verder van huis....

Naarmate bewonersparticipatie verder van huis plaatsvindt, verandert het karakter: het gaat grotendeels om dezelfde thema's (veiligheid, een plezierige woonomgeving), maar op een hoger abstractieniveau. Als jongeren in de buurt zich onplezierig gedragen, kun je ze er zelf op aanspreken, maar je kunt ook een comité van buurtvaders oprichten en samenwerking zoeken met de scholen, het jongerenwerk, de jeugdzorg, de politie en de gemeente.

Het maakt daarbij enig verschil of het probleem wel of niet wordt veroorzaakt op wijkniveau en in hoeverre het op wijkniveau kan worden aangepakt. Neem het voorbeeld van drugscriminaliteit. Een buurtcomité is geen partij voor de bendes die miljoenen winst maken met handel in drugs, maar kan wel effectief actie voeren tegen de overlast die een dealer of een coffeshop met zich meebrengen. De oorzaak ligt hier niet op wijkniveau, maar een deel van het probleem kan daar wel worden aangepakt. Iets soortgelijks geldt voor overlast op straat door botsende culturen. Inter-

nationale migratiestromen en een falende inburgering ga je op wijkniveau niet tegen, maar je kunt wel een 'stadsetiquette' afspreken of voor de ontmoeting een buurtbarbecue of een burendag organiseren. Kortom: of het probleem op wijkniveau wordt veroorzaakt (onderzoekers noemen dat het 'wijkeffect') is vaak niet zo relevant; bewoners kunnen veel problemen op hun eigen niveau wel aanpakken.

.... complex en soms tegenstrijdig

De aanpak wordt verder van huis wel complexer, al is het maar omdat er meer partners voor nodig zijn: medebewoners, maar ook maatschappelijke organisaties en de overheid (die we voor het gemak bij elkaar nemen en 'de instanties' noemen). De alledaagse leefwereld van de bewoners raakt hier de systeemwereld van de instanties en dat leidt altijd tot wrijving. Instanties hebben immers hun eigen beleid en strategieën. Die zijn niet per se strijdig met de tactieken van bewoners, maar ze liggen evenmin automatisch in het verlengde van elkaar. In het kader van stedelijke vernieuwing kan het bijvoorbeeld verstandig zijn een deel van een wijk ingrijpend op de schop te nemen, terwijl dat voor de bewoners een ramp is. Datzelfde geldt voor het spreiden van opvangvoorzieningen voor (ex)verslaafden of het sluiten van scholen of winkels in een dorpskern. In het grensgebied tussen bewonersparticipatie en beleidsparticipatie vormen zich buurt- en wijkorganisaties, soms op initiatief van bewoners zelf, soms op initiatief van de instanties. Die buurt- en wijkorganisaties vormen als het ware het topje van de ijsberg: ze zijn het meest zichtbaar en lijken daardoor soms samen te vallen met 'de' bewonersparticipatie.

Zie over deze organisaties ook hoofdstuk 5, dat gaat over beleidsparticipatie.

Uit de gegeven voorbeelden blijkt overigens dat participerende bewoners te maken hebben met een groot aantal gemeentelijke beleidsterreinen: veiligheid, leefbaarheid, wonen, beheer en ontwikkeling van de openbare ruimte, maar ook jeugdbeleid, welzijn en zorg (denk aan de woonservicegebieden en de vermaatschappelijking).

1.2 Platteland en stad

De aard van de thuisbasis bepaalt in grote mate vorm en inhoud van de bewonersparticipatie. Zo maakt het nogal wat uit of je op het platteland woont of in een drukke stadswijk.

Platteland

Hét platteland bestaat niet: je hebt agrarisch gebied met hier en daar een boerderij, maar ook grotere dorpen met een centrumfunctie en relatief veel voorzieningen. Ondanks die verschillen zijn er ook overeenkomsten. De meeste bewoners zijn positief over het leven op het platteland. Dat betreft de landschappelijke aspecten (ruimte, groen) maar ook het sociale leven: de betrokkenheid en de bereidheid iets voor elkaar te betekenen. Van oudsher is de participatie van plattelandsbewoners groot. Er is veel onderlinge steun en betrokkenheid, veel bewoners doen actief mee in het verenigingsleven en de opkomst bij verkiezingen is in het landelijk gebied hoger dan in het verstedelijkt gebied. Meehelpen, meedenken, meebeslissen en meedoen zijn nauw met elkaar verweven.

Bewonersparticipatie komt daardoor al snel dicht in de buurt van beleidsparticipatie: met de eigen gemeenschap het reilen en zeilen in het dorp bepalen. Informeel heeft een dorpsraad of een vereniging dorpsbelangen vaak de status van deelgemeenteraad. Bijeenkomsten die het dorp direct aangaan, trekken honderden belangstellenden en de respons op dorpsenquêtes overtreft vaak de negentig procent.

Bedreigingen zijn er op veel plekken op het platteland wel, onder meer door de bevolkingskrimp, de schaalvergroting en het verdwijnen van collectieve voorzieningen (scholen, bibliotheken, buurthuizen, overheidsloketten), verenigingen en winkels. De druk van werk is voor mannen én vrouwen de afgelopen decennia sterk toegenomen. Daarnaast zorgt de instroom van 'buitenstaanders' voor een andere (in)richting van het sociaal weefsel. Die grotere heterogeniteit geeft soms nieuwe impulsen aan participatie: een ander type vrijwilligers en bestuursleden, een ander gebruik van voorzieningen, het behoud van de dorpschool of nieuw leven voor de sportclub. Maar ze leidt ook wel tot fricties: de fanfare die niet meer van de hoogste toren blaast of de kerk die niet langer de kern is van het actieve dorpsleven.

Schaaloverstijging

Deze bedreigingen zorgen ervoor dat het oude beeld van het dorp waarvoor iedereen zich inzet en kan rekenen op steun van de burens niet meer klopt. Daarvoor is de homogeniteit te klein. De hechte plattelandsgemeenschap van ooit is niet meer. Bewoners geven aan dat ze blij zijn dat de saamhorigheid en de hulpvaardigheid zijn gebleven, maar ook dat de klassieke sociale controle een stuk minder

is geworden. De kern van participatie op het platteland verandert daarmee. Voorheen waren dorpsbewoners veelal op elkaar betrokken vanwege het loutere feit dat zij bewoners waren van hetzelfde dorp, van dezelfde kern; de term *noaberschap* zegt genoeg. Tegenwoordig wordt van de plattelandsbewoners ook gevraagd om een participatie die hun onmiddellijke woonomgeving overstijgt. Soms gaat het om hele andere vormen van nabijheid (kinderen, ouderen, mensen met een beperking, kerkelijke gezindte, sport, cultuurhistorie, natuur), gestoeld op levensfase en passie. Die omslag is vooral nodig in dorpen waar verschrapping een rol speelt. De schaal van de participatie overstijgt daar het niveau van het dorp en verplaatst zich naar de regio, inclusief de buurdorpen.

Stad

Het kenmerk van wonen in de stad is stedelijkheid, ofwel een grote ruimtelijke en temporele dichtheid van verschillende menselijke activiteiten, objecten en ervaringen, zoals de Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) dat onlangs omschreef. Dat is geen absolute definitie, want er zijn gradaties van stedelijkheid: Amsterdam is stedelijker dan Tiel. Duidelijk is wel dat stedelijkheid een plaatsgebonden levenswijze is van mensen die de drukte opzoeken: diversiteit, wrijvingen tussen culturen, concentratie, intensiteit, snelheid, kosmopolitisme, anonimiteit of moderniteit. Stedelijkheid heeft daarmee gevolgen voor de bewonersparticipatie. Zo zijn stadsbewoners individualistischer, en daardoor op zichzelf wellicht minder geneigd tot collectieve actie. Maar ze wonen wel meer op een kluitje, waardoor gezamenlijkheid zich mogelijk eerder manifesteert.

Internationale migratiebewegingen hebben vooral gevolgen voor steden. Ze leiden ertoe dat in sommige stadswijken meer migranten wonen dan autochtonen. Veel wijken worden nog alleen bewoond door minderheden, waaronder de autochtone bevolking. Dat leidt hier en daar tot scherpe scheidslijnen. Zulke scheidslijnen zijn voor een stad niets nieuws: vroeger verdeelden ze geloofsgemeenschappen en zuilen. Het samenvallen van etnische en sociaaleconomische grenzen maakt ze wel moeilijker hanteerbaar. Dat probleem doet zich niet in alle stadswijken voor. In het rapport *Vertrouwen in de buurt* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) werd daarom een onderscheid gemaakt tussen achterstands-, middenstands- en voorstandswijken. In die laatste twee zijn eventuele problemen in het samenleven door de bewoners goed op te lossen. In achterstandswijken ontbreekt een zeer belangrijke voorwaarde: een min of meer solide sociale infrastructuur. Vooral in die wijken zetten gemeente, woningcorporaties en andere instanties zich met steun van het rijk, zoals het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in voor stedelijke vernieuwing in samenwerking met bewoners.

Innovatie

Dat betekent soms dat bewonersparticipatie van bovenaf moet worden opgebouwd. Daarmee is ook in de twintigste eeuw wel ervaring opgebouwd, onder meer in het probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG), de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid. De situatie verandert echter voortdurend, zodat het wiel ook nu weer experi-

menteel moet worden uitgevonden. Relatief nieuw in dat wiel is het bewonersbudget, al dan niet verstrekt in de vorm van vouchers. Onderzoek daarnaar lijkt uit te wijzen dat het een positieve invloed heeft op de actieve inzet van burgers. Maar wel onder voorwaarden: goed toegankelijk, gericht op *empowerment* en onder democratisch beheer. Kenmerkend voor deze en andere innovaties is dat er niet per se gezocht wordt naar een permanente vertegenwoordiging vanuit de wijk, zoals een wijkraad. De nieuwe vormen pogen juist aan te sluiten bij de behoefte onder bewoners om op tijdelijke basis of rond een deelonderwerp betrokken te zijn. Dat maakt het beter mogelijk om ook andere groepen erbij te betrekken, zoals jongeren en migranten en bewoners die zich in de steek gelaten voelen door de overheid.

1.3 Motieven van bewoners

Wat bezielt mensen om deel te nemen aan sociale en maatschappelijke netwerken in en vanuit hun woonomgeving? Voor een groot deel spelen daarbij dezelfde motieven als bij andere vormen van participatie: de behoefte om erbij te horen, veiligheid te creëren, greep te krijgen op het bestaan, waarborgen te vergaren voor mogelijke toekomstige tegenspoed, en er niet alleen voor te staan. Zulke motieven zijn samen te vatten in de term 'sociaal kapitaal'. Voor een deel is dat *bonding*: sociaal kapitaal dat zich beperkt tot de eigen kring zoals buurtbewoners voor buurtbewoners. Voor een ander deel is het *bridging*: sociaal kapitaal dat een brug slaat naar bijvoorbeeld instanties. In dat laatste geval spelen nog andere motieven een rol, namelijk actie voeren, macht vormen, zichzelf manifesteren en zelfs carrière maken. Bewonersparticipatie

fungeert vaak als oefenplaats voor actief burgerschap en als opstap voor de politiek.

Vrouwen en mannen

In de sociale netwerken gericht op onderlinge steun zijn vrouwen in de meerderheid, wat niet verwonderlijk is vanwege de cultureel bepaalde associatie van zorg met vrouwelijkheid en hun geringere arbeidsparticipatie. Opmerkelijk gegeven is verder dat mensen met functionele beperkingen en problemen er meer dan gemiddeld deel van uitmaken. Het gezegde 'de lamme helpt de blinde' blijkt dus letterlijk waar, zoals ook bleek uit het eerder genoemde onderzoek in Eindhoven. Hun feitelijk ervaren behoefte aan wederkerige zorg kan dat voor een deel verklaren: *do ut des*, geef opdat u gegeven wordt. Hun oververtegenwoordiging kan echter ook worden verklaard uit hun geringere arbeidsparticipatie: het gaat om een groep mensen die in principe meer tijd ter beschikking heeft. In de maatschappelijke netwerken functioneren vaker mannen, en wel meer naarmate de participatie verder van huis plaatsvindt. Waar bewonersparticipatie beleidsparticipatie wordt (zoals in wijkraden en huurderscommissies), zijn vrouwen, jongeren en migranten ondervertegenwoordigd. Dat kan komen doordat de daar heersende, vaak wat bureaucratische cultuur vooral aantrekkelijk is voor goed opgeleide mannen van middelbare leeftijd.

Variabele behoeften

Om te blijven participeren hebben bewoners uiteenlopende behoeften. Deze blijken voor een deel samen te hangen met het soort initiatief dat bewoners nemen, zo bleek uit een groot onderzoek naar burgerinitiatieven

(dat zich voor een groot deel richtte op bewonersparticipatie). De lichte en coöperatieve initiatieven (die vooral in eigen kring opereren) willen vooral serieus genomen worden, terwijl voor hen subsidies en invloed minder van belang zijn. Bij netwerkende en federatieve initiatieven (die meer op externe machtsvorming zijn gericht) ligt dat andersom. Maar dragers van elk van deze vier typen zeggen aanmoediging van de overheid (en andere instanties) te willen. Het is dus niet zo dat bewonersinitiatieven beter floreren naarmate de systeemwereld zich er verder van houdt. Het kwam hiervoor al even aan de orde: in het algemeen is de aanwezigheid van een zekere sociale infrastructuur (niet alleen van informele relaties maar ook van formele voorzieningen) bevorderlijk voor bewonersparticipatie.

Andere onderzoekers wijzen erop dat inspirerende buurtbewoners als een soort rolmodel bewonersparticipatie kunnen aanjagen. Dat type trekkers wordt wel de *everyday makers* genoemd: mensen die actief zijn in hun eigen buurt en 'dingen voor elkaar krijgen'. Ze zetten zich in voor lokale, concrete problemen en krijgen daar anderen in mee. Hun betrokkenheid is vaak ad hoc en van korte duur, dit in tegenstelling tot de zogeheten expert activist die dichter tegen de instanties aanschurkt en vaak meer structureel betrokken is bij het wijkbeleid, door bijvoorbeeld zitting te nemen in een wijkraad.

1.4 Motieven van de overheid

Wie bewoners vraagt waarom ze participeren, krijgt echter doorgaans een lege blik als antwoord. Ze doen het 'gewoon' omdat het nodig is voor de buurvrouw, voor de huurdersvereniging of voor de wijk. Anders ligt het

met de motieven van overheden en andere instanties om bewoners aan het participeren te krijgen. Tot halverwege de twintigste eeuw hadden overheden nauwelijks belangstelling voor participatie in de woonomgeving. Die was er wel degelijk, zeker in sociale netwerken van burgers en geloofsgenoten. Pas toen zulke netwerken zich tégen de overheid keerden, bleken ze interessant. Aan het einde van de negentiende eeuw ging de overheid enige rol spelen als aanvulling op die netwerken. Voor een deel was dat direct, via de armenwetten. Voor een ander deel indirect, door financiering van instituties die bijvoorbeeld huisbezoeken aflegden of bewoners aanzetten zich socialer te gedragen. Beleid werd (onder controle van de door burgers gekozen gemeenteraad, dat wel) gemaakt en opgelegd vanuit het stadhuis.

Drie generaties burgerparticipatie

Door uiteenlopende maatschappelijke trends werd die situatie vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw onhoudbaar. Het opleidingsniveau van bewoners steeg en navenant daalde de acceptatie van van bovenaf opgelegd beleid. Taai en heftig verzet van georganiseerde bewoners tegen de 'kaalslag' van de eerste vormen van stadsvernieuwing en tegen bijvoorbeeld verkeersonveilige kruispunten, gaf de aanzet tot wat wel de eerste generatie burgerparticipatie wordt genoemd: inspraak via meer of minder formele radenstructuren. De kant-en-klare plannen werden voortaan eerst aan bewoners voorgelegd. Een volgende stap werd gezet toen bewoners vooraf gevraagd werd hun mening te geven over mogelijk beleid.

Die praktijk kwam vooral vanaf de jaren negentig sterk tot ontwikkeling en wordt wel aangeduid met

de tweede generatie burgerparticipatie. Verschillende wetten – van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) tot de Wmo – stellen vormen van burgerparticipatie verplicht. Let wel: het gaat daarbij doorgaans om beleidsparticipatie door burgers, van een verplichting tot bewonersparticipatie is geen sprake. Anders ligt dat bij sommige subsidieregelingen, zoals in het recente verleden bijvoorbeeld Onze buurt aan zet en later de Vogelaar-gelden: daar was en is bewonersparticipatie in strikte zin wel verplicht. Soms wordt zelfs de voorwaarde gesteld dat bewoners het initiatief nemen. Daarmee verschijnt de derde generatie burgerparticipatie op het toneel. Het primaat ligt dan niet meer bij de beleidsmakers, maar bij de bewoners die bij de realisatie van hun initiatieven een beroep kunnen doen op de overheid en andere instanties. Het is in die generatie burgerparticipatie dus niet meer ‘burgers betrekken bij het beleid’ maar ‘het beleid betrekken bij burgers’. Het praktijkvoorbeeld bij hoofdstuk 5 uit de gemeente Hellendoorn illustreert dit prachtig.

Motieven voor beleidsparticipatie

Voor de burgerparticipatie van de eerste en tweede generatie – en dus ook voor de beleidsparticipatie door bewoners – hadden en hebben overheden een aantal motieven. Ten eerste is dat een eerlijker verdeling van de macht. Bij besluiten over wijken en dorpen zijn immers vaak verschillende partijen betrokken met vaak een aanzienlijke institutionele macht, zoals projectontwikkelaars en overheden zelf. De invloed van bewoners als belanghebbenden moet afzonderlijk worden geborgd. Ten tweede gaat het overheden om effectiviteit en efficiency van het beleidsproces. Door bewoners tijdig een rol

te geven, krijgt dat proces draagvlak en voorkom je dat ze later zand in de machine strooien. Ten derde vinden overheden dat meedenken over beleid voor bewoners verrijkend is. Het draagt bij aan hun zelfontplooiing, maakt ze betere burgers. Zoals ze voor sommige burgers een opstap zijn, zijn wijkraden voor overheden vaak een kweekvijver. Ten vierde ontstaat een evenwichtiger verdeling van verantwoordelijkheden; bewoners zijn steeds mondiger geworden en claimen steeds meer rechten – daar hoort (mede)verantwoordelijkheid bij.

De ladder

Over de methoden om de beleidsparticipatie door bewoners vorm te geven, groeit intussen wel enige consensus. Tot ver in de jaren negentig was er een zekere voorkeur voor een wijkradenmodel: mondige burgers die een gereguleerde plek kregen in het beleidsproces. Dat model is sindsdien steeds verder afgebladder. Het ontwikkelde zich soms tot een paralleldemocratie die concurreerde met de gemeenteraad, en de representativiteit was dubieus. Deels omdat de wijkraden niet of gebrekkig gekozen werden en deels omdat vrouwen, jongeren en migranten zich er niet door vertegenwoordigd voelden. De laatste jaren wordt gezocht naar flexibeler formules met een grotere aandacht voor diversiteit. Ten grondslag aan de communicatie met bewoners ligt in steeds meer gemeenten de participatieladder of varianten daarop. De gedachtegang daarachter is dat er in elk stadium van het beleidsproces afspraken moeten zijn over de mate en de vorm waarin bewoners mogen meedoen. De sporten van de ladder heten: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen.

Beleids- en bewonersparticipatie

De participatieladder staat vrij ver van huis: ze is geschikt voor beleidsparticipatie door bewoners. Voor de bewonersparticipatie in sociale netwerken dichterbij huis geldt een andere logica. Ook daar was overheidsbemoeienis lange tijd afwezig: bewoners bekommerden zich om elkaar of deden dat niet, voor overheid en instanties was dat geen kwestie. Anders werd dat toen de verzorgingsstaat zijn grenzen bereikte. Vanaf de Tweede Wereldoorlog was die stap voor stap opgebouwd: een samenstel van voorzieningen voor inkomensrisico's (zoals ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid) en professionele voorzieningen voor onderwijs, zorg en welzijn. Al tijdens de opbouw werd gewaarschuwd voor de beperkte financiële houdbaarheid. Later kwam daar kritiek op het technocratische karakter van professionele inzet bij. Professionele oplossingen zijn immers altijd eindig, meestal niet erg duurzaam, meer gericht op kwalen dan op de krachten van burgers en minder persoonlijk.

Vanaf de jaren tachtig vindt een ingrijpende hervorming van de verzorgingsstaat plaats, die wel getypeerd wordt als een omslag van verzorgingsstaat naar participatiestaat. De overheid treedt terug, van de burger wordt een actievare rol verwacht. Naast de herstructurering van de sociale zekerheid vindt in de zorg een omvangrijke vermaatschappelijking plaats. Steeds meer ouderen willen hun laatste levensfase niet in een tehuis slijten maar zo lang mogelijk in hun eigen omgeving blijven wonen. Dat kan, onder meer dankzij technische hulpmiddelen (zoals domotica) en een geconcentreerde aandacht van zorgvoorzieningen in bepaalde wijken, de woonservicewijken. Daarnaast

komen steeds meer mensen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en psychiatrische of verslavingsproblemen in buurten te wonen: vaak in kleine concentraties, soms in gewone woonhuizen. De zorg van burens voor deze 'nieuwe' bewoners (*community care*) is hard nodig, maar loopt nog geen grote vaart.

De rol van de Wmo

Sinds 2007 bestaat de Wmo om sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen wijken en buurten te bevorderen (het eerste prestatieveld), maar ook om te bevorderen dat deze nieuwe bewoners deelnemen aan het maatschappelijk verkeer (het vijfde prestatieveld). Ook de uitvoering van deze wet is volgens een in 2010 verschenen trendrapport nog vooral een zaak van overheden en professionals. Overheid en instanties willen wel graag sociale participatie bevorderen, maar hoe bewoners daartoe kunnen worden aangezet, is nog niet duidelijk. Tot voor kort probeerden overheden de structuur van buurten sterker en samenhangerender te maken door te investeren in sociale cohesie. Steeds duidelijker wordt echter dat sociale cohesie geen voldoende (en misschien zelfs geen noodzakelijke) voorwaarde is om tussen bewoners meer veiligheid, leefbaarheid en bekommernis te krijgen. Daar zullen dus andere middelen voor moeten worden ingezet

1.5 De toekomst

Sinds er mensen op een plek bij elkaar wonen, is er bewonersparticipatie – in die zin dat bewoners met elkaar relaties aangaan en collectieve actie ondernemen. Pas de afgelopen eeuw is die bewonersparticipatie opgenomen in de strategieën van overheden en maatschap-

pelijke organisaties. Bewonersparticipatie werd voor een deel beleidsparticipatie, wijkgericht werken kwam tot ontwikkeling en daarnaast ontstond een omvangrijke vermaatschappelijking van zorgvoorzieningen. Een deel van die ontwikkelingen kreeg een nieuw wettelijk kader in de Wmo. Met de 'pakketmaatregel' van januari 2010 (het schrappen van de activerende en ondersteunende begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in combinatie met een budget voor gemeenten om dat gat te vullen) is geïllustreerd hoe de Wmo als overloop kan fungeren voor versoberingen in de AWBZ. Ambtelijke beleidsmakers – zowel van het rijk als van gemeenten – borduren daarop voort: de lokale overheid wordt steeds vaker genoemd als uitvoerder van steeds omvangrijker pakketten zorg en welzijn. Het centrale argument is daarbij steeds dat de gemeente dichterbij burgers staat en dus beter kan aansluiten op hun vragen en vermogens. Wijk en buurt worden daarmee nog meer een arena voor sociale politiek.

De kunst van het schipperen

De realiteitswaarde van dat argument is nog niet voldoende beproefd. Onmiskenbaar staat de gemeente dichterbij de burger dan het rijk. Maar is de gemeente daardoor (be-

ter dan het rijk) in staat de bewoner aan het bekommeren te krijgen? In het wijkgericht werken is wel gebleken dat bewoners zich niet automatisch voor het karretje van de overheid laten spannen. En uit onderzoek naar vrijwillige inzet is duidelijk geworden dat mensen het onplezierig vinden als ze instrumenteel worden ingezet: vrijwilligerswerk is expressief – een uitdrukking van persoonlijke inzet – en moet dat ook blijven. In deze beide werelden is dan ook de nodige ervaring opgebouwd over de omgang met burgers. Hoofdpijn daarin is dat je bewonersparticipatie kunt aanmoedigen, maar er nooit op kunt bouwen: het is meer verleiden dan incalculeren.

Opereren in de wijk als arena voor sociale politiek vergt veel van overheden en professionals. De belangrijkste bespeler van die arena, de bewoner, laat zich niet vangen in prestatiecontracten en convenanten. Van de overheid mag worden verwacht dat deze de arena in goede staat houdt en van de professional dat hij bewoners in staat stelt en aanmoedigt om verantwoordelijkheid te nemen voor de leefomgeving en de mensen die daar wonen. Stellen overheid en professionals zich overactief op, dan verstikken ze initiatieven van bewoners. Treden ze te rigoureus terug, dan komen die initiatieven niet van de grond. Het blijft schipperen.

Zelforganisatie en zelfregie

In 2008 bestond 32% van de woningvoorraad in Nederland uit sociale huurwoningen. Dat aantal loopt al een tijdje terug. Nederland tendeert in de richting van een koopwoningen-samenleving. Wie het zich kan veroorloven koopt; de sociale huursector is steeds meer het domein van mensen die op achterstand staan.

Huurders kunnen invloed uitoefenen op het beleid en zo op hun eigen leefomgeving. Corporaties – de eigenaren van sociale huurwoningen - zijn namelijk wettelijk verplicht om huurders mee te laten denken. Van deze formele bevoegdheid wordt steeds minder gebruik gemaakt. Jonge mensen zijn nauwelijks bereid de oude garde in bewonerscommissies af te lossen. Dit soort vrijwilligerswerk past niet meer bij hedendaagse woonconsumenten. De tijd is voorbij dat corporaties hun plannen voor dampende zalen actieve huurders moesten verdedigen.

En uitgerekend in een periode waarin formele medezeggenschap van huurders aan het eroderen is, komen in de volkshuisvesting concepten als zelforganisatie en zelfregie op. Deze ambitie wordt nog gecompliceerd door het op grote schaal verkopen van sociale woningen door corporaties. Zo ontstaan er steeds meer gemengde complexen waar huurders en kopers door elkaar wonen. Eerste ervaringen maken duidelijk dat daarmee de saamhorigheid niet altijd bevorderd wordt. Willen zelfregie en zelfverantwoordelijkheid in de volkshuisvesting serieus van de grond komen (in het bijzonder in buurten waar laagopgeleide en minder bureaucratisch vaardige burgers wonen), dan is de inbreng van sterke professionele gebiedskenners onontbeerlijk. Professionals die het sociaal kapitaal in een wijk kunnen blootleggen en een effectief instrumentarium weten te smeden dat burgers bereikt, verbindt en faciliteert. Zo niet, dan blijft zelforganisatie en zelfregie in kwetsbare wijken en dorpen een prachtig maar onuitvoerbaar idee-fixe.



Radboud Engbersen, Stuurgroep
Experimenten Volkshuisvesting (SEV)

Met vereende krachten

Georganiseerd vrijwilligerswerk

2

Else-Marije Boss, MOVISIE

Judith Metz, Youth Spot, onderzoek en praktijkcentrum jongerenwerk, Hogeschool van Amsterdam

Inleiding

Vrijwilligerswerk is van alle tijden. Van oudsher zetten mensen zich vrijwillig, onbetaald en belangeloos in voor anderen en hun omgeving. De laatste decennia is er bij de overheid steeds meer belangstelling te bespeuren voor de belangrijke bijdrage die vrijwilligers leveren aan onze maatschappij. In geld uitgedrukt vertegenwoordigen de activiteiten van Nederlandse vrijwilligers op jaarbasis een waarde van liefst vier miljard euro. En niet voor niets wordt vrijwilligerswerk vaak omschreven als het cement van de samenleving. Los van de talloze activiteiten die vrijwilligerswerk mogelijk maakt, biedt het burgers ook de mogelijkheid om echt mee te doen in de samenleving waardoor de zelfredzaamheid en het sociale netwerk groeien. Kortom, vrijwilligerswerk is goud waard voor een maatschappij waarin eigen verantwoordelijkheid en participatie van burgers sleutelbegrippen zijn. Geen wonder dus dat gemeenten met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de opdracht kregen om vrijwilligerswerk te ondersteunen. Deze erkenning heeft ertoe geleid dat de ondersteuning van vrijwilligers expliciet in prestatieveld 4 is ondergebracht.

In dit hoofdstuk staat vrijwilligerswerk voor de inzet van burgers in georganiseerd verband. Een inzet die plaats-

vindt binnen traditionele en nieuwe vrijwilligersorganisaties met zowel korte- als langetermijndoelstellingen. Vrijwilligerswerk heeft een aandeel in het meedoen van alle burgers door het creëren van verbindingen. Gemeenten zijn bij de invoering van de Wmo dus bijzonder gebaat bij een sterk lokaal vrijwilligerswerk. Daarom is de versterking en de ondersteuning van vrijwilligerswerk van groot belang. Maar hoe ziet die eruit? Welke dilemma's zijn er? En wat kan een gemeente doen om deze belangrijke bron voor de participatiesamenleving voor de toekomst te bewaren?

Leeswijzer

In paragraaf 2.1 beschrijven we nader wie nu eigenlijk vrijwilliger is, in welke organisaties vrijwilligerswerk plaatsvindt en hoe het vrijwilligerswerk ondersteund wordt. In 2.2 staan we stil bij de meerwaarde van vrijwilligerswerk voor het sociaal kapitaal in de samenleving. 2.3 plaatst de aandacht van de overheid voor het vrijwilligerswerk in historisch perspectief. In 2.4 staat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en hun betekenis voor het vrijwilligerswerk centraal. 2.5 beschrijft de uitwerking van een stabiel vrijwilligerswerk in de toekomst en de betekenis ervan voor gemeenten.

Het arbeidsproject van museum De Laarman

Bij landbouwmuseum De Laarman in het Sallandse Luttenberg werken circa 60 veelal oudere vrijwilligers. Eén van hen is Joop Holtmaat, in het dagelijks leven werkzaam als activiteiten-begeleider van een zorginstelling in Schalkhaar. Hij bedacht in 2008 een arbeidsproject waarbij mensen met psychische problemen weer een dagritme konden krijgen bij het museum. Met collega Marianne van Dam wilde hij ze hierbij begeleiden. Het in 2009 gepresenteerde activeringsplan werd van harte ondersteund door de enthousiaste en actieve bestuursleden van het museum, door de gemeente Raalte en door stichting GreenWish.

Joop Holtmaat: “We hadden overdag meer bezetting nodig. Onze oudere vrijwilligers kunnen niet de hele dag blijven. Na de heropening in juni 2010 zijn we begonnen met twee vrijwilligers en twee begeleiders op de woensdagen. Vanaf september zijn we met een groep van vier à vijf mensen drie dagen in de week het museum gaan beheren. Het gaat om mensen die thuiszitten na bijvoorbeeld een overspanning of psychische problemen. Die kunnen en willen heus wel wat, maar komen in de ‘gewone’ maatschappij niet meer aan bod. Ze kunnen hier een rondleiding geven, een machine bedienen, kaarsen maken, een wc-huisje timmeren. En we willen een nieuw product presenteren: een lokale specialiteit, de Laarmankoek.”

Holtmaat vroeg een buurvrouw die was afgekeurd, om mee te doen. Hij benaderde een dorps-genoot die werkzaam was in de bouw en na een burn-out al een half jaar thuiszat. Hij schreef de gemeente en scholen aan, en kreeg de toezegging dat er vanaf september 2010 minimaal twee mensen extra naar De Laarman zouden komen om te helpen. “De meerwaarde van dit project is enorm. Voor jezelf als begeleider is het 100% leuker om te doen, maar voor de cliënten is het 200% leuker. Op een kleinschalige manier helpen we ze zo weer aan de slag.”

Paul van Yperen, MOVISIE



2.1 Vrijwilligerswerk

De laatste jaren hanteert onder andere het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de term 'vrijwillige inzet' in plaats van vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk gaat over de inzet van burgers in georganiseerd verband, vrijwillige inzet over alle vormen van inzet in georganiseerd of ongeorganiseerd verband. Vrijwillige inzet beslaat daarmee een veelheid aan initiatieven en kortstondige losse samenwerkingsverbanden, die zichzelf mogelijk binnen korte tijd weer opheffen als de gezamenlijke activiteit afgerond is. Denk bijvoorbeeld aan tijdelijke actiegroepen maar ook aan wijk- en burgerinitiatieven. Dit hoofdstuk gaat dus zoals gesteld over de inzet van burgers in georganiseerd verband.

Deelname vrijwilligerswerk

De deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland is al jaren constant. Uit onderzoek blijkt dat, afhankelijk van de gehanteerde definitie, ruim 25 tot 40% van de Nederlanders zich vrijwillig inzet voor de samenleving. Ruim vijf miljoen Nederlanders doen dus minimaal een keer per jaar vrijwilligerswerk. Hiermee behoren we internationaal tot de koplopers, samen met de Scandinavische landen en de Verenigde Staten. De toekomstverkenning van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) voor 2015 laat zien dat de verwachte deelname ook in de toekomst hoogstwaarschijnlijk constant blijft. Al neemt de intensiteit wel af, gemeten in het aantal uren per week of maand. De mate waarin burgers wel of niet actief zijn als vrijwilliger wordt grotendeels bepaald door leeftijd, opleidingsniveau, sociaaleconomische status en etniciteit. Zo doen ouderen over het algemeen meer vrijwilligerswerk dan jongeren en doen

mensen met een lagere opleiding, mensen die werkloos zijn en allochtonen minder vaak vrijwilligerswerk.

De plek van vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is overal. De meeste vrijwilligers zijn actief in de sport, voor de voetbalvereniging, de hockeyvereniging, binnen de schaakclub en de wandelvereniging. Talloze activiteiten in de amateurkunst komen mede tot stand dankzij het werk van vrijwilligers. Bij muziekverenigingen, theater en dans, bij talloze festivals en andere evenementen zetten vrijwilligers zich in bij de voorbereiding en uitvoering van kunstzinnige activiteiten. Ook in de zorg en hulpverlening zijn talloze vrijwilligers actief. Zij bezoeken ouderen of eenzame mensen, zijn een maatje of verlenen vrijwillige zorg waar dat nodig is. Binnen de lokale politieke afdelingen maar ook bij de politie en bij de brandweer wordt heel veel werk door vrijwilligers verzet. De laatste jaren is er een toename zichtbaar aan vrijwilligers bij organisaties die acties uitvoeren voor derdewereldlanden of voor de internationale hulpverlening, zoals Amnesty International en het Rode Kruis. Ook is er een stijging van vrijwilligerswerk voor consumentenorganisaties, in de gezondheidszorg en rond thema's als natuur en milieu. Vrijwilligers zetten zich bijvoorbeeld in voor het behoud van bepaalde diersoorten, bloemsoorten, natuurgebieden of voor een schoner milieu. Nog steeds zijn heel veel vrijwilligers actief binnen religieuze organisaties, voor omroepen en binnen vrouwenbewegingen, al lopen hier de aantallen wat terug.

Organisatie vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk vindt plaats in zeer uiteenlopende organisatorische verbanden; van zeer formeel en sterk

geprofessionaliseerd (bijvoorbeeld in het ziekenhuis) tot zeer informeel (bijvoorbeeld in zelfhulpgroepen en actiegroepen). Het kan in kleine organisaties die af en toe ondersteund door een enkele beroepskracht verder volledige gerund worden door vrijwilligers. Maar ook in grote *not-for-profit*-instellingen, zoals zorginstellingen met veel beroepskrachten, zijn natuurlijk vrijwilligers te vinden.

In navolging van *Understanding voluntary organizations* van Charles Handy worden drie typen organisaties onderscheiden. Type 1 is het soort organisaties waarin burgers zich inzetten vanuit gedeelde motieven, ervaringen en interesses. Vaak zijn dat verenigingen waar door en voor leden activiteiten worden georganiseerd, zoals de voetbalvereniging of de theatergroep. Onder type 2 vallen dienstverlenende organisaties die specifieke diensten leveren aan cliënten. Deze cliënten hebben ondersteuning nodig en vrijwilligers zetten zich vanuit hun betrokkenheid bij deze ondersteuningsvraag in. Dit soort organisaties is vaak actief in de zorg- en hulpverlening. Denk aan het bezoeken van ouderen, het leveren van maaltijden, boodschappendiensten of tafeltje-dekje, maar het kan ook gaan om huiswerkbegeleiding of maatjesprojecten. Type 3 bestaat uit de campagnevoerende organisaties, meestal belangen- en actiegroepen waarin burgers zich verenigen voor het bereiken van een specifiek doel of 'de goede zaak': politieke partijen maar bijvoorbeeld ook milieubeheer.

Ondersteuning vrijwilligersorganisaties

In Nederland bestaat een uitgebreide ondersteuningsstructuur voor het vrijwilligerswerk. Op landelijk, op

regionaal en op lokaal niveau kunnen vrijwilligersorganisaties bij allerlei partijen terecht voor vragen. Daarnaast ontvangen veel vrijwilligersorganisaties onder andere in de sport en de kunst- en cultuursector, informatie en steun vanuit de landelijke koepel, bond of een organisatie die op landelijk niveau hun belangen behartigt en vaak regionale of provinciale consulenten inzet. De Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) maakt zich in een continue lobby sterk voor het vrijwilligerswerk bij de landelijke, provinciale en lokale politiek en ondersteunt de leden met netwerken en themabijeenkomsten, en er zijn verschillende ministeries die met subsidieregelingen vrijwilligersorganisaties en kennisinstituten, zoals MOVISIE, financieren.

Provinciaal bestaan zogeheten Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO's) die gemeenten en regionale organisaties adviseren. Sommige bedienen alle gebieden van het vrijwilligerswerk, andere richten zich op een specifieke sector. Deze provinciale ondersteuningstructuur staat financieel onder druk.

Op lokaal niveau kunnen organisaties terecht bij de gemeente, die hiervoor vaak een servicepunt vrijwilligers of een vrijwilligerscentrale heeft ingericht. Deze steunpunten bieden diensten zoals een vacaturebank voor het bemiddelen van vrijwilligers, workshops over allerlei thema's (van fondsenwerving tot vrijwilligersbeleid), en zij ondersteunen organisaties verder met promotie en voorlichting. Ook op het gebied van sport, informele zorg en andere sectoren is er lokaal ondersteuning te halen.

Toch maken lang niet alle organisaties ook daadwerkelijk gebruik van deze ondersteuningsstructuur. Deels omdat ze prima in staat zijn hun eigen activiteiten en organisatie naar tevredenheid vorm te geven. Deels omdat ze niet altijd de weg weten te vinden naar de ondersteuner, vanwege onbekendheid met het aanbod of omdat ze niet weten aan wie ze hun vragen het best kunnen stellen. En soms ook omdat zij over onvoldoende middelen beschikken om de ondersteuning, die niet altijd gratis is, te kunnen betalen.

2.2 Het belang van vrijwilligerswerk

‘Ik doe het vooral omdat het leuk is’, hoor je vaak als motivatie van vrijwilligers. Maar er is meer. De activiteiten die ze doen bieden vaak ook een manier om belangrijke normen en waarden uit te dragen en om invulling te geven aan hun intrinsieke motivatie om iets voor een ander of de samenleving te doen. Dat vrijwilligerswerk daarnaast een goede gelegenheid geeft om bepaalde vaardigheden en competenties te ontwikkelen, speelt voor steeds meer vrijwilligers een rol in hun keuze voor het type activiteiten of de soort organisatie. Dat het ook goed staat op je cv is bijvoorbeeld voor jongeren een belangrijke overweging, zeker nu steeds meer potentiële werkgevers de meerwaarde van vrijwilligerswerk erkennen.

Meedoen en verbinding

Vrijwilligerswerk heeft een ‘opvoedende’ functie. Het leert mensen dat het gewoner wordt om verantwoordelijkheid te nemen, voor zichzelf, voor elkaar en voor de samenleving als geheel. Dus in georganiseerd verband vrijwilligerswerk doen leidt tot meer zelfredzaamheid.

In deze beweging functioneren de vrijwilligersorganisaties soms ook als sociaal vangnet, omdat vrijwilligers in bepaalde gevallen ook onderling hulpvragen kunnen signaleren en elkaar steun kunnen bieden.

Op zijn minst heeft een vrijwilliger toegang tot een stevig netwerk waar hij of zij samen met anderen activiteiten onderneemt. Eigen initiatieven en ideeën krijgen zo de kans gerealiseerd te worden, van een jaarlijkse sportdag tot een actiegroep voor het behoud van het groen of de speeltuin in de wijk. Dit soort activiteiten resulteren op hun beurt in leefbaarheid van de wijk en de sociale cohesie in de samenleving. Dus vrijwilligerswerk heeft een zeer belangrijk aandeel in aan de sociale verbindingen in de samenleving. Sterke sociale verbindingen maken dat burgers gemakkelijker mee kunnen doen en verantwoordelijkheid kunnen nemen voor elkaar en de samenleving en bepaalde ondersteunings- en zorgtaken vanuit deze betrokkenheid vervullen.

Onbetaalbaar

De bijdrage die al deze vrijwilligers leveren aan onze samenleving is simpelweg onbetaalbaar. In de inleiding is al benoemd dat de activiteiten van vrijwilligers op jaarbasis staan voor een waarde van vier miljard euro. Van extra handen aan het bed, extra aandacht en een luisterend oor voor ouderen en eenzame mensen, tot de trainingen op het voetbalveld, de organisatie van theatervoorstellingen, het buurtwerk en de sponsoracties voor goede doelen. De inzet van de ruim vijf miljoen vrijwilligers in dit land maakt het mogelijk dat al deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden.

2.3 Vrijwilligerswerk en de overheid

De historische relatie tussen vrijwilligerswerk en de overheid is bijzonder interessant, zeker in het licht van de eis aan gemeenten bij de invoering van de Wmo beleid te formuleren voor de ondersteuning van vrijwilligers en van vrijwilligerswerk. Een korte schets.

Tot na de Tweede Wereldoorlog is de zorg voor het publieke domein vooral in handen van het particulier initiatief. Enkele beroepskrachten geven samen met vele vrijwilligers vorm aan jeugdwerk, welzijnswerk, sport, cultuur en zorg. In de jaren vijftig en zestig groeit de verzorgingsstaat explosief. Het werk dat veelal door vrijwilligers werd gedaan, wordt geleidelijk overgenomen door beroepskrachten betaald door de (rijks)overheid. Als reactie daarop krijgt het vrijwilligerswerk een negatief imago: het wordt geassocieerd met liefdadigheid en willekeur. Eind jaren zeventig bereikt de secularisatie haar hoogtepunt, maar groeit het verenigingsleven. Naast de traditionele verzuilde ledenorganisaties, zoals de vakbonden, omroepen, kerken en politieke partijen, ontstaan nieuwe verbanden rondom sport, recreatie en belangenbehartiging.

De economische crisis en de bezuinigingen op de verzorgingsstaat in de jaren tachtig leiden tot een herwaardering van het vrijwilligerswerk door de rijksoverheid. Professionele zorginstellingen, vakbonden en vrouwenorganisaties reageren afwijzend. Zij willen niet dat vrijwilligerswerk een goedkoop alternatief wordt voor dure, professionele zorg en betaalde arbeid verdringt. Midden jaren negentig bevindt het vrijwilligerswerk zich op een hoogtepunt. De vraag naar vrijwilligerswerk stijgt. Ook de deelname aan vrijwilligerswerk blijft groot.

Het Internationaal Jaar van de Vrijwilligers (2001) eindigt met de aankondiging van de Tijdelijke Stimulering

Vrijwilligerswerk (2001-2005) en de oprichting van de Commissie Vrijwilligerswerk. Met deze actieve interventies wil de rijksoverheid de aandacht voor vrijwilligerswerk en het ontwikkelen van beleid hiervoor bij gemeenten bevorderen en een infrastructuur voor de ondersteuning van het vrijwilligerswerk ontwikkelen. Met de komst van de Wmo in 2007 is het vrijwilligerswerk nog meer centraal komen te staan. Gemeenten hebben hiermee zelfs een wettelijke taak gekregen om de ondersteuning van vrijwilligers vorm te geven.

2.4 Ontwikkelingen en dilemma's

Kijkend naar het vrijwilligerswerk anno nu, dan valt een aantal ontwikkelingen op. Allereerst is de samenstelling van de Nederlandse samenleving aan het veranderen, en dat heeft natuurlijk invloed op het vrijwilligerswerk. Veel organisaties hebben immers te maken met een vergrijzing van hun vrijwilligersbestand. De participatie van andere leeftijdsgroepen en vooral van jongeren blijft in veel organisaties achter. Daarnaast is een toenemende diversiteit zichtbaar in de vormen van vrijwilligerswerk: van burgerinitiatieven, losse samenwerkingsverbanden tot meer geleide vormen van vrijwilligerswerk. Er is veel aandacht voor vrijwilligerswerk als middel om burgers te betrekken bij de samenleving, het activeren van werklozen of arbeidsongeschikten, met als doel integratie in de samenleving. Die aandacht is terug te zien in de mogelijkheden die worden gezocht om zowel de leefbaarheid in de wijk als de deelname van kwetsbare groepen in de samenleving te bevorderen. Koppel daar de bezuinigingen en het tekort aan voorzieningen in de Algemene Wet Bijzondere Ziekte-

kosten (AWBZ), en het is duidelijk dat steeds meer partijen een beroep doen op de inzet van vrijwilligers voor de hulp en ondersteuning van kwetsbare burgers.

Het georganiseerde vrijwilligerswerk krijgt ook steeds meer te maken met een grotere druk om professionele diensten te leveren. De gemeenten maar ook de cliënten verwachten een steeds hogere kwaliteit van de diensten die zij van een organisatie afnemen, en dit stelt eisen aan de inzet van vrijwilligers. De vrijwilliger zelf verwacht kwaliteit en professionaliteit van de organisatie waarvoor hij of zij zich inzet. De vraag naar goede opleiding en begeleiding van vrijwilligers wordt hiermee versterkt. Een andere ontwikkeling is de intrede van internet en sociale media in de communicatie naar (nieuwe) vrijwilligers en in het vormen van tijdelijke verbanden op basis van louter virtuele interactie. De globalisering brengt de wereld aan de keukentafel. Vrijwilligerswerk in het buitenland, of lokale initiatieven voor grote natuurrampen aan de andere kant van de wereld, de mogelijkheden zijn eindeloos.

Onbenut sociaal kapitaal

Veel vrijwilligersorganisaties merken dat de beschikbare tijd van vrijwilligers afneemt. De vrijwilliger van nu is een *multitasker* met een zeer volle agenda. Het combineren van werk, zorg voor het eigen gezin en vaak ook voor ouders, maakt dat de te besteden vrije tijd slinkt. En dit terwijl er steeds meer inzet gevraagd wordt in de zorg voor elkaar en de ander. Tegelijkertijd staan er volgens de statistieken in Nederland ook twee miljoen mensen aan de kant. Geïsoleerd, vaak eenzaam en klaarblijkelijk niet in staat om zelf de stap te zetten naar

een actieve deelname in de samenleving. Deze niet-homogene groep beschikt wel over tijd en deels ook over de wens om mee te doen en mee te tellen. Het lijkt alsof we zowaar op een onzichtbare kloof gestuit zijn. Zijn de drempels van het georganiseerd vrijwilligerswerk te hoog voor deze groep? Zijn er belemmeringen die te maken hebben met wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de uitkeringssituatie? Is er sprake van onwetendheid? Weten vraag en aanbod elkaar onvoldoende te vinden? Of is er domweg echt geen *match* te maken? De laatste veronderstelling lijkt onwaarschijnlijk, gezien de grote aantallen. Hoe je er ook naar kijkt, het heeft zin om na te denken over andere mogelijkheden om de energie en tijd die al deze verschillende doelgroepen te bieden hebben, in te zetten binnen het georganiseerd vrijwilligerswerk. Het wordt juist de opgave voor het georganiseerd vrijwilligerswerk en de ondersteuningsstructuur om het aanwezige sociaal kapitaal te benutten. Daarnaar moet de aandacht gaan!

Een nieuw speelveld

De verhouding tussen de overheid, de markt en de civil society is volop in verandering. Door bezuinigingen en verschuivingen in de zorg wordt steeds duidelijker dat bepaalde overheidsvoorzieningen en taken neergelegd worden bij de burger en dat daarvoor een beroep gedaan wordt op het vrijwilligerswerk. Vanuit allerlei partijen, zoals overheidsinstanties maar ook vanuit scholen en bedrijfsleven, is er een toenemende aandacht voor de kansen die het vrijwilligerswerk biedt. Het georganiseerde vrijwilligerswerk staat voor de uitdaging om zich te verhouden tot dit nieuwe speelveld. Iedere organisatie zal daarin haar eigen wegen moeten uitstippelen. Voor de ene organi-

satie betekent samenwerking met andere partijen een nieuw passend aanbod voor vrijwilligers of cliënten. Voor de andere zal het wegvallen van subsidie een zoektocht opleveren naar andere financiële bronnen of middelen. Deze ontwikkelingen vragen om ondernemende vrijwilligersorganisaties die in nieuwe allianties en samenwerking met partijen de kansen benutten voor een stevige positie in dit nieuwe speelveld.

De grenzen aan vrijwilligerswerk

De toenemende aandacht voor de mogelijkheden die het vrijwilligerswerk biedt om bij te dragen aan de participatie van alle burgers in de samenleving, roept de vraag op of de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn. Nederland mag dan met Amerika en een aantal Scandinavische landen al jaren tot de top behoren, maar hoeveel rek is er nog? Zijn er grenzen aan wat vrijwilligerswerk kan en mag betekenen in het leveren van professionele diensten? Doet een toenemende druk op de professionalisering van het vrijwilligerswerk niet af aan de uniciteit, de waarde en de kracht van de inzet die een vrijwilliger aanvullend aan professionele zorg levert? Wanneer wordt het beroep op vrijwilligerswerk ter vervanging van professionele zorg onacceptabel? Wat betekent deze toenemende vraag om professionalisering voor de inzet van vrijwilligers? Belangrijke vragen die een weloverwogen antwoord verdienen.

2.5 Voorwaarden ondersteuning

De wereld van vrijwilligerswerk is dus stevig in beweging. Al eerder kwam de verandering in positionering van het vrijwilligerswerk naar voren, geïnstigeerd door de herziening van de verzorgingsstaat en de invoering

van de Wmo. Maar het vrijwilligerswerk zelf verandert ook als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving. Burgers worden mondiger, er ontstaat concurrentie in de vrijetijdsbesteding, er is vergrijzing en multiculturalisering. Intussen nemen de verwachtingen van burgers en overheid toe. Maar vrijwilligersorganisaties willen of kunnen niet altijd aan deze verwachtingen voldoen.

Met de invoering van de Wmo in 2007 hebben gemeenten de wettelijke taak gekregen om de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers vorm te geven omdat het vrijwilligerswerk dé kernbegrippen van de Wmo belichaamt: wederkerigheid, sociale samenhang, zelfredzaamheid en participatie. Ontwikkelingen zoals geschetst in de vorige paragraaf hebben hun weerslag op de vragen, behoeften en ondersteuningswensen in het vrijwilligerswerk. Gemeenten vervullen een belangrijke rol in het stimuleren en ondersteunen van het vrijwilligerswerk om zoveel mogelijk wederzijdse kansen te benutten. Hoe kunnen zij dat goed doen?

Wat kunnen gemeenten doen om vrijwilligerswerk op een goede manier te ondersteunen? Als richtinggevend kader en hulpmiddel voor de gemeenten om het hele brede spectrum van vrijwillige inzet te ondersteunen zijn er vijf basisfuncties ontwikkeld. Via het meerjarig implementatieprogramma Goed voor Elkaar worden gemeenten begeleid om vrijwillige inzet in de volle breedte aandacht te geven. Uit een nulmeting onder 379 gemeenten bleek dat vooral de rol van de gemeente als promotor van het vrijwilligerswerk veel wordt opgepakt, maar dat er in het borgen van goedlopende vrijwilligersinitiatieven en het delen van kennis hierover nog een hele stap gemaakt kan worden.

Basisfuncties vrijwilligerswerk

De basisfuncties vrijwilligerswerk geven een beeld van de zaken waaraan gemeenten aandacht moeten besteden. De vormen van ondersteuning verschillen per lokale situatie. De basisfuncties helpen deze lokale situatie in kaart te brengen en verbeterpunten op te sporen. Het resultaat? Effectieve ondersteuning op maat.

Vertalen maatschappelijke ontwikkeling

In de gemeente is men in staat een visie te ontwikkelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en daar door interactieve beleidsvorming beleid op te formuleren en uitvoering aan te geven.

Verbinden en makelen

In de gemeente is men in staat om de verwachtingen en belangen van verschillende maatschappelijke spelers met elkaar te verbinden. Meer in het bijzonder het makelen van vraag en aanbod op terreinen die door de gemeente van speciaal belang worden geacht.

Versterken

In de gemeente is men in staat om een effectieve lokale of regionale ondersteuningsinfrastructuur op te bouwen en/of te onderhouden.

Verbreiden

In de gemeente is men in staat om het vrijwilligerswerk te promoten en uiting te geven aan waardering van het vrijwilligerswerk.

Verankeren

In de gemeente is men in staat om de opgedane kennis en ervaring in het vrijwilligerswerk te borgen en vast te leggen

Vrijwilligerswerk in alle sectoren

Gemeenten zien zich momenteel geconfronteerd met de gevolgen van flinke bezuinigingen in de zorg. De inzet van vrijwilligers lijkt een mogelijke oplossing. Een dreigende consequentie hiervan is dat het vrijwilligerswerk in zorg en welzijn mogelijk meer aandacht krijgt dan het vrijwilligerswerk in andere sectoren. Terwijl net de brede variëteit van het vrijwilligerswerk van belang is voor verschillende gemeentelijke doelstellingen en beleidsvelden en de Wmo-doelstellingen in het bijzonder. Vrijwilligers zijn actief in de sport, cultuur en politiek, voor de jeugd, in het groen-, milieu- en landschapsbeheer en in de wijk. Iedere sector heeft daarbij zijn eigen vraagstukken en knelpunten. Voor een goede ondersteuning van het vrijwilligerswerk is aandacht voor de bijdrage van vrijwilligerswerk in alle vormen belangrijk.

De ontvangende samenleving

Georganiseerd vrijwilligerswerk heeft een belangrijke functie als 'ontvangende samenleving'. Daarmee wordt bedoeld dat het vrijwilligerswerk kansen biedt voor mensen met een kwetsbare achtergrond om te participeren in de samenleving. Via allerlei geleide vormen van vrijwilligerswerk, zoals de maatschappelijke stages en activeringstrajecten (de participatiebaan) wordt geprobeerd jongeren en mensen met een uitkering toe te leiden naar vrijwilligerswerk. Het is zeker voor (samenwerkende) gemeenten de moeite waard te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om andere (potentiële) vrijwilligersgroepen aan te boren. Ook omdat het voor vrijwilligersorganisaties kansen biedt om te werken aan een divers vrijwilligersbestand en aan participatie van

nieuwe groepen vrijwilligers. Zo kunnen zij een vergrijzend vrijwilligersbestand en een tekort aan vrijwilligers voor activiteiten en bestuurswerk het hoofd bieden.

Draagvlak en draagkracht

Geleide vormen van vrijwilligerswerk, zoals de maatschappelijke stage, sociale activeringstrajecten en werknemersvrijwilligerswerk zorgen voor een kennismaking van nieuwe groepen met het vrijwilligerswerk. Deze nieuwe groepen brengen ieder hun eigen talenten en vaardigheden mee, die wellicht nog niet vertegenwoordigd waren bij een organisatie. Maar het ontvangen van een maatschappelijke-stage-leerling of een vrijwilliger met een beperking, vraagt vaak ook extra inzet vanuit de organisaties. Wil een organisatie deze nieuwe groepen vrijwilligers goed opvangen en begeleiden, dan is vaak een extra investering nodig. Het risico bestaat dat vrijwilligers overvraagd worden als ze dit er ook nog bij moeten doen. Ook verandert de komst van een nieuwe groep vrijwilligers de sfeer en omgangsvormen binnen de vrijwilligersorganisatie. Gemeenten doen er goed aan niet alleen de kansen in het vizier te houden, maar ook dit soort knelpunten en randvoorwaarden aandacht te geven. Ondersteuning kan namelijk ook de vorm krijgen van een kennisuitwisseling of van extra scholing of waardering van vrijwilligers. Dat vergroot het draagvlak en de draagkracht van het vrijwilligerswerk.

Eigenheid

Voor een goede ondersteuning van het vrijwilligerswerk is het belangrijk de dynamiek van het vrijwilligerswerk te begrijpen. Kenmerkend is dat mensen ervoor kiezen of zij een bepaalde taak op zich willen nemen. Het is

een persoonlijke gift aan een organisatie, maatschappelijk of politiek doel, of aan een persoon, vanuit persoonlijke motieven. Er staat immers geen financiële beloning of carrière tegenover. Vrijwilligers zijn geen professionals, en er kunnen dus ook geen professionele eisen aan ze worden gesteld. Kortom, in het werken met vrijwilligers gelden andere mechanismen dan in het werken met betaalde krachten of met cliënten. Gemeenten die vrijwilligerswerk willen stimuleren, moeten in hun omgang met vrijwilligers aansluiten bij deze eigenheid van het vrijwilligerswerk. In een tijd waarin getracht wordt de deelname aan het vrijwilligerswerk te bevorderen, is het zaak om teleurstellingen te voorkomen. Iemand die voor het eerst vrijwilligerswerk doet en een slechte ervaring opdoet, is wellicht voor altijd verloren voor het vrijwilligerswerk.

Meepraten over beleid en uitvoering

Voor hedendaagse vrijwilligers is zeggenschap een belangrijke voorwaarde voor participatie. Burgers zijn mondig en willen meepraten en meebeslissen over organisatie- en overheidsbeleid. Ook vrijwilligersorganisaties willen dat. Zeker daar waar het gemeentelijk beleid hun activiteiten direct raakt. Gemeenten kunnen dit faciliteren via interactieve sessies met het vrijwilligersveld of via een Wmo-raad regelen, maar bijvoorbeeld ook door een vrijwilligersteunpunt of door vrijwilligersorganisaties te laten deelnemen aan een sportraad, een cultuurraad, een groenraad of een jeugdraad. Maar er kan meer. Het Wmo-trendrapport 2010 van MOVISIE laat zien dat slechts een klein deel van de civiele burgerorganisaties, waartoe vrijwilligersorganisaties gerekend kunnen worden, zichzelf ziet als relevante speler bij de

uitvoering van het beleid. Er valt dus nog een wereld te winnen voor gemeenten die oog hebben voor de bijdrage die deze organisaties kunnen leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

Kwaliteit

Een structurele financiering van vrijwilligersondersteuning is noodzakelijk voor het behoud van een sterk vrijwilligerswerk. Door de flexibilisering van vrijwilligerswerk is de werving, het inwerken en behouden van vrijwilligers een permanente taak geworden. Het geleide vrijwilligerswerk doet nog een extra beroep op de vrijwilligersondersteuning. Veel mensen leren door vrijwilligerswerk (opnieuw) mee te doen, maar dat vraagt om een goede begeleiding van het uitvoerend vrijwilligerswerk. De komst van mensen met een kwetsbare achtergrond en de toename van diversiteit in het vrijwilligerswerk, doen een extra beroep op de vrijwilligersondersteuning. Vrijwilligers doen veel en zijn bereid om, als dat nodig is, nog meer te doen. Een voorwaarde is wel dat zij, als het om de een of andere reden niet meer gaat, kunnen terugvallen op iemand die ondersteuning biedt in de uitvoering van het werk en ervoor zorgt dat de randvoorwaarden goed geregeld zijn. Zorginstellingen en belangenorganisaties hebben hiervoor vaak coördinatoren vrijwilligerswerk in dienst. Vrijwilligersorganisaties beschikken meestal niet over de middelen om zelf een vrijwilligerscoördinator te betalen; om hun werk te kunnen doen, is structurele vrijwilligersondersteuning een voorwaarde. Vrijwilligers zijn van onschatbare waarde en gemeenten hebben met een sterk en goed ondersteund vrijwilligerswerk letterlijk goud in handen.

MADD en DAMM

Een levendige *civil society* ontstaat door emotie, boosheid, kracht en tegenkracht. Een mooi voorbeeld is het verhaal van MADD: *Mothers Against Drunk Driving*, in 1980 opgericht door Candy Lynne Lightner nadat haar eigen dochter doodgereden was door een dronken chauffeur. Boosheid en emotie omgezet in een positieve actie. MADD was succesvol en groeide hard.

Maar kracht roept tegenkracht op. Al snel breekt een voor campagneorganisaties traditionele richtingsstrijd uit over 'zit je hart op de juiste plaats'. Bij MADD wordt deze strijd gewonnen door een radicale vorm van de blauwe knoop; je hart zit alleen op de goede plek als je tegen alcohol bent. Lightner wordt in 1985 gedwongen de organisatie te verlaten. "I didn't start MADD to deal with alcohol. I started MADD to deal with the issue of drunk driving". En kracht roept nog meer tegenkracht op. Er is een serieuze DAMM: *Drivers Against MADD Methods*, die vecht tegen de anti-dronken-rijden-industrie waar MADD toe oproept.

De energie van de *civil society* komt van paternalisme en particularisme, en dat steekt mensen aan zich te verenigen en ten strijde te trekken. Maar wat de een extreem belangrijk vindt, vindt de ander een windmolen van Don Quichot. Wethouders die denken dat ze hierover regie kunnen en mogen voeren, moeten daar nog maar eens goed over nadenken. Het recht van vereniging is fundamenteel, mensen maken daar gelukkig gebruik van. Ook, en vooral, om dingen te doen die de wethouder niet leuk vindt. De herintroductie van een echte *civil society*, als consequentie van de Wmo, zal knagen aan de wortels van het poldermodel. Dat is absoluut minder saai!



Lucas Meijs, hoogleraar Strategic Philanthropy and Volunteering, Rotterdam School of Management, Erasmus University Rotterdam.

Who is hot?

Participatie door doelgroepen

3

Annemarie van Hinsberg, MOVISIE

Inleiding

De samenleving heeft iedereen nodig. Want de vergrijzing en de economische recessie doen een appél op ieders mogelijkheden en kwaliteiten: op maatschappelijk vlak, op de arbeidsmarkt, en in de eigen wijk en buurt. Dus is er aandacht voor groepen waarvan participatie achterblijft, en wordt er geïnvesteerd in het toegankelijker krijgen van de samenleving. Veel participatiebevordering is dan ook gericht op specifieke doelgroepen. Om hun kwaliteiten te kunnen benutten, zoals de kennis en ervaring van ouderen of de creativiteit van jongeren. Maar ook om sociaal isolement te voorkomen en te doorbreken en kwetsbaarheid te verkleinen. Achterblijvende participatie leidt behalve tot last voor de groep in kwestie namelijk ook tot kosten voor de samenleving. Zo blijkt uit recent onderzoek dat de eenzaamheid van ouderen tot hogere uitgaven in de gezondheidszorg leidt. Jongeren die marginaliseren hebben minder kansen op werk en zorgen vaak voor overlast en problemen in de wijk. Migranten die niet integreren kunnen onvoldoende zelfstandig functioneren in de samenleving en doen daardoor meer aanspraak op voorzieningen en uitkeringen. Last en kosten verschillen overigens per doelgroep.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk gaan we in 3.1 dieper in op de vraag waarom geïnvesteerd wordt in een doelgroepgerichte aanpak, en hoe de motieven kunnen verschillen afhankelijk van wie het initiatief neemt tot participatiebevordering van de doelgroep in kwestie. In 3.2 komen verschillende vormen van participatiebevordering voor een aantal doelgroepen aan bod. Onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen veranderen de doelgroepen die in beeld zijn bij participatiebevordering. Momenteel krijgen vijf doelgroepen veel aandacht: allochtonen, (langdurig) uitkeringsgerechtigden, jongeren, ouderen en mensen met een beperking. In 3.3 staat wat wel en niet werkt bij doelgroepgerichte participatiebevordering op basis van onderzoeksgegevens en praktijkervaringen. In 3.4 schetsen we een aantal actuele relevante ontwikkelingen en hoe gemeenten hierop kunnen anticiperen, nu en in de toekomst.

CIA rules

In 2007 zat ik in een leer-werktraject waarbij we opeens voorlichting kregen over cannabis. Ik ben een blower dus dacht alles wel te weten en zat er ongeïnteresseerd bij. Maar het waren gewoon jongeren die niet alleen van alles wisten te vertellen wat ik nog niet wist, ze stelden ook vragen. Over waarom ik blow en wat de voor- en nadelen voor mij zijn. Achteraf vroegen ze of ik interesse had om mee te doen en nu, dik drie jaar later, ben ik zelf host van de Cannabisshow van *Cannabis Intelligence Amsterdam* (CIA).

In het begin moest ik een training volgen waar ik een certificaat voor kreeg. Drie dagen waren we bezig over alcohol, cannabis en over hoe je voor een groep staat. Na twee keer meekijken ging ik zelf aan de slag. Ik heb nu ik weet niet hoeveel voorlichtingen gegeven. Aan groepen op scholen, jeugdgevangenissen maar ook in hulpverlening en daklozenopvang. We staan ook weleens op een feest, Kwakoe bijvoorbeeld, of in de Melkweg. Dan spreek je de jongeren echt persoonlijk. Er is trouwens altijd een *peercoach* bij. Zij waren eerst ook vrijwilliger, maar ze zijn doorgegroeid en hebben nu een baan bij CIA. Zij helpen als je even iets niet weet en laten achteraf weten hoe het ging.

De Cannabisshow is echt te gek. We leggen stellingen voor aan het publiek, afgewisseld met dans, rap, stand-upcomedy. En er is een dj bij. Echt een show dus. Het publiek doet meestal heel enthousiast mee. Het is onderzocht en jongeren blijken ervan te leren en zelfs minder te gaan blowen.

Ik begon met CIA omdat het me leuk leek. Nu merk ik dat we echt belangrijk werk doen en het is een heel goede ervaring waar ik veel van leer. Voorlopig zie je mij nog bezig in de stad.”

Jarrel, vrijwilliger CIA-show





3.1 Specifieke doelgroepen

Het is niet nieuw dat mensen op basis van gemeenschappelijke kenmerken en gedeelde belangen hun krachten bundelen. Samen sta je sterker en bereik je meer. Door de tijd heen zien we dan ook vele vormen van zelforganisatie. Met uiteenlopende doelen: van lotgenotencontact en zelfhulp tot ontmoeting en cultuurbeleving, van belangenbehartiging tot integratie en emancipatie. En waar groepen zichzelf organiseren, spelen zij zich ook in de kijker bij maatschappelijke organisaties en de overheid. Want elke partij heeft vanuit een eigen perspectief belang bij participatie.

Het perspectief van de doelgroep

In de afgelopen jaren verandert participatie met en voor de eigen groep in vorm en inhoud. In de jaren zestig en zeventig had participatie vooral een emancipatoir karakter. We zien dan actie en belangenbehartiging gericht op het doorbreken van tradities en belemmeringen die verandering, vernieuwing en de ontwikkeling van de eigen groep in de weg staan. Denk aan studentenacties, vrouwengroepen, vakbonden of de homobeweging. Dit waren overwegend zelfstandige initiatieven die zonder bemoeienis van de overheid onafhankelijk opereerden. Mede als gevolg van de bevochten erkenning en de ontstane ruimte bestaan in de jaren tachtig steeds meer eigen organisaties met overheidssubsidie. Vaak ziet de overheid deze organisaties ook als formele gesprekspartner bij beleidsvraagstukken rond de doelgroep.

In de jaren negentig verandert het klimaat door de ingetreden verzakelijking en het uitgangspunt dat iedereen moet meedoen in de samenleving. Organisaties die

voor overheidssubsidie in aanmerking willen komen, moeten kunnen aantonen dat hun activiteiten daaraan bijdragen. Er komen steeds meer organisaties die hun bestaansrecht ontleen aan de brugfunctie die zij vervullen tussen achterban en samenleving, en met hun activiteiten een bijdrage leveren aan beleidsdoelen van de overheid. Dit is een trend die ook in het eerste decennium van de twintigste eeuw doorzet. Zelforganisaties die zich alleen bezighouden met belangenbehartiging, ontmoeting of cultuurbeleving zijn aangewezen op hun leden of op fondsen. Niettemin bestaat er nog steeds een grote variëteit aan zelforganisaties die onafhankelijk van de overheid een eigen geluid laten horen en op eigen wijze invulling geven aan participatie voor en door hun achterban.

Draagvlak en menskracht

Nu de multiculturele samenleving een feit is, zijn ook maatschappelijke organisaties en instellingen zich steeds meer bewust van het belang te investeren in specifieke groepen. Eerst vooral vanuit sociaal wenselijke motieven, nu is het noodzaak. In de eerste plaats hebben zij participatie en betrokkenheid vanuit de samenleving nodig als legitimering van hun bestaansrecht. Elke organisatie moet een achterban hebben of een 'markt' om producten, ideeën of diensten af te zetten. Dat vraagt om draagvlak in de samenleving. En om financieel gezond te blijven, is het hebben van voldoende leden of donateurs noodzakelijk. Daarnaast is er genoeg menskracht nodig om het werk gedaan te krijgen, en doelen en ambities te realiseren. Zo heeft een bewonerscomité belang bij genoeg actieve bewoners, een school bij een sterke ouderparticipatie en een vrijwilligersorganisatie

bij voldoende vrijwilligers. Dus is het nodig om optimaal het aanbod (van menskracht) in die wijk of in de omgeving van die school te benutten. Als blijkt dat bepaalde groep(en) onvoldoende in beeld zijn, worden kansen gemist. Doelgroepgerichte acties moeten dan leiden tot versterking van de eigen organisatie (door meer vrijwilligers of actieve leden), op een breder draagvlak in de omgeving en op een verhoging van de kwaliteit van het aanbod en het bereik daarvan.

Het perspectief van de overheid

Nederland is een democratische rechtstaat. Elke burger heeft het recht op gelijke kansen om zich te ontwikkelen. Dat is een verantwoordelijkheid van de overheid. Naast dit grondrechtelijk principe kiest de overheid beleidsdoelen voor participatiebevordering van specifieke doelgroepen, vertaald in meerjarenprogramma's waarin de verschillende ministeries hun speerpunten benoemen. Nu de arbeidsmarkt door de vergrijzing en de ontgroening steeds verder onder druk komt te staan, kunnen we het ons niet meer permitteren om mensen aan de kant te laten. Dit besef vertaalt zich in maatregelen en wetgeving voor bepaalde groepen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Wet participatiebudget gericht op werk, educatie en inburgering. De maatregelen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn te zien als een reactie op de toegenomen afhankelijkheid van de verzorgingsstaat. Transitie naar een participatiemaatschappij lijkt een passend antwoord. Vanuit het perspectief van leefbaarheid en veiligheid zien we ook een groeiende interesse om te investeren in participatie. Sociale cohesie en ervaren veiligheid komen immers in gevaar wanneer

bepaalde groepen onvoldoende meedoen.

Voor de implementatie van beleid is het rijk afhankelijk van de lokale overheid. Soms kleeft daaraan een verplichting, maar vaak verleidt het rijk gemeenten met stimuleringsregelingen en financiële impulsen om bepaalde speerpunten in de praktijk vorm te geven. Met de Wmo kregen gemeenten een veel breder kader waarbinnen zij eigen beleid ontwikkelen. Afhankelijk daarvan en de samenstelling van de lokale bevolking in aanmerking genomen, ligt uiteindelijk de keuze en daarmee ook het initiatief voor een bepaalde vorm van participatiebevordering. Een gemeente die kampt met problemen veroorzaakt door risicojongeren, zal prioriteit geven aan projecten gericht op participatie van deze jongeren. Een gemeente die weinig zicht heeft op het welzijn van grote groepen allochtone vrouwen (en daarmee hun kinderen) omdat zij niet uitkeringsgerechtigd zijn, zal eerder kiezen voor maatschappelijke activering van deze groep. De groep wordt aangeduid als *nuggers*. Bij veel gemeenten zien we door de Wmo ook een groeiende aandacht voor drempelverlagende activiteiten voor mensen met een beperking en initiatieven ter voorkoming van eenzaamheid onder ouderen.

Los van de Wmo en de landelijke overheid hebben gemeenten natuurlijk altijd hun eigen doelen en programma's en maken zij op basis daarvan keuzes voor participatiebevordering van bepaalde doelgroepen.

3.2 In de praktijk

De ene doelgroep is de andere niet en doelgroepen zijn niet statisch. De jongere van nu is niet de jongere van 10

jaar geleden of van over 10 jaar. Wat past bij de ene doelgroep, past niet per definitie bij een andere. Vijf groepen beschreven in termen van actuele participatiebevordering.

Allochtonen

Het begrip allochtoon is een beleidsterm. Bedoeld wordt: iedereen die in een ander land dan Nederland geboren is, of van wie minstens één van de ouders dat is. Hoewel het gebruik van de term discussie oproept, wordt in de praktijk veelvuldig geïnvesteerd in 'participatiebevordering van allochtonen'. Al decennia verenigen migranten zich in eigen organisaties. Aanvankelijk vooral voor ontmoeting en beleving van de eigen cultuur. Naderhand ook steeds meer om een brug te slaan naar de Nederlandse samenleving. De laatste jaren zien we dat organisaties zich ook gaan opwerpen als concurrenten van de reguliere maatschappelijke instellingen. Deze instellingen worden hiermee uitgedaagd om actiever te investeren in allochtonen. Vooral in grote steden zien zij hun markt krimpen omdat zij onvoldoende weten in te spelen op de vraag. Dus moeten zij aantrekkelijker worden voor allochtone doelgroepen. In de toekomst moeten zij immers kunnen beschikken over voldoende (vrijwillige) medewerkers en 'klanten'.

Bij de overheid is participatie van allochtonen ingekaderd in integratiebeleid. Maar participatie van allochtonen is niet alleen de verantwoordelijkheid van integratie- en inburgeringsbeleid. Ook in de context van de eerder genoemde doelen op het gebied van arbeidsmarkt, sociale cohesie en leefbaarheid is deze doelgroep duidelijk in beeld. Opvallend is de sterk toegenomen aandacht voor allochtone Nederlanders bij veiligheidsvraagstukken. Na

11 september en de moord op Van Gogh wordt participatiebevordering van vooral jongeren steeds meer ingezet in de strijd tegen de toenemende polarisering, radicalisering en angst voor terreuracties.

De beste resultaten worden geboekt wanneer rekening wordt gehouden met de enorme diversiteit van de doelgroep. Waar te algemeen wordt ingestoken, voelt niemand zich aangesproken en valt een deel van de doelgroep buiten boord. Geleidelijk is er dan ook steeds meer diversificatie van doelgroepenbeleid met specifieke programma's voor nuggers, kwetsbare vrouwen en probleemjongeren. Ook bij initiatieven vanuit de doelgroep zelf zien we deze ontwikkeling. Er wordt gezocht naar samenwerking met maatschappelijke organisaties met vergelijkbare doelen. Reguliere organisaties zijn op hun beurt ook steeds meer op zoek naar samenwerking met verwante allochtone organisaties.

(Langdurig) uitkeringsgerechtigden

Voor wie langdurig van een minimumuitkering moet leven omdat het krijgen en houden van betaald werk niet mogelijk is, komen participatiemogelijkheden ernstig in de knel. Wie in deze situatie verkeert, ontwikkelt een heel eigen patroon om de dag zinvol en goedkoop door te komen. Mensen die hierin goed slagen, leggen vaak contacten dichtbij huis en organiseren veel in eigen beheer; van de oppas en het klussen tot recreatie en sport. Daarbij is vaak sprake van een levendige ruileconomie. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er prachtige voorbeelden van zelfgestuurde participatieprojecten van uitkeringsgerechtigden. Vaak gaat het om een combinatie van een zinnige dagbesteding, opdoen of behoud van vaardighe-

den die (op termijn) de arbeidsgeschiktheid vergroten, het bieden van diensten aan en samenwerken met mensen in vergelijkbare situatie ('voor en door') en het behartigen van de belangen van de eigen doelgroep.

Er zijn ook tal van maatschappelijke organisaties die zich vanuit hun humanitaire of maatschappelijke doelstellingen richten op uitkeringsgerechtigden. Zoals de wijkwinkels met tweedehands goederen en informatiepunten waar vrijwilligers anderen helpen met formulieren of informatie over regelingen en de sociale kaart. Dit soort activiteiten zien we ook bij organisaties als Humanitas en het Nederlands Rode Kruis. Daarnaast zijn uitkeringsgerechtigden ook een interessante groep om vrijwilligers te werven. Het gaat immers om mensen die tijd hebben en vaak op zoek zijn naar zinvolle bezigheden.

Ook gemeenten hebben groot belang bij de bevordering van participatie van uitkeringsgerechtigden. Enerzijds om de druk op de uitkeringen (WWB) te verminderen, en anderzijds om het menselijk kapitaal in de samenleving zo goed mogelijk te kunnen benutten (Wmo). Voorbeelden zijn de subsidies voor moeder-kindcentra, wijkwerkplaatsen en wijkateliers of trajecten waarin uitkeringsgerechtigden worden toegeleid naar vrijwilligerswerk. Als doel op zich, of als springplank naar de arbeidsmarkt.

De meest effectieve aanpakken zijn die waarbij aansluiting plaatsvindt op de talenten en interesses van de uitkeringsgerechtigde zelf, waarbij ze gecoacht worden in het werken met en vanuit de eigen kracht (empowerment) en waarbij ze de gelegenheid krijgen om zinvolle activiteiten te ontplooiën. In de activeringscentra

worden uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld getraind en begeleid om andere uitkeringsgerechtigden te interviewen over de vraag wat de leefbaarheid in de eigen wijk zou verbeteren en hoe ze daaraan zelf een bijdrage kunnen leveren. Aansluitend gaan ze met de realisatie van verzamelde ideeën aan de slag. Momenteel zoeken gemeenten vaak naar 'win-winoplossingen' waarbij uitkeringsgerechtigden worden geactiveerd om een bijdrage te leveren aan de aanpak van een lokaal probleem. Denk bijvoorbeeld aan uitkeringsgerechtigden die aan de slag gaan als Wmo-assistent en zo ouderen helpen met boodschappen en klusjes in huis en tuin.

Jongeren

Jongerenparticipatie betekent voor jongeren inspraak hebben, invloed hebben, meepraten, meedenken, ruimte krijgen, initiatief nemen en meedoen. Jongerenparticipatie kent vele vormen: van politieke participatie in een jongerenraad of een jongerenafdeling van een politieke partij tot het doen van vrijwilligerswerk in de sportvereniging of het organiseren van een wijkfeest. Jongeren hebben verschillende redenen om te participeren, maar geven zelf vaak aan dat zij iets voor anderen willen betekenen en dat zij er iets van willen leren. Andere redenen zijn: om iets in hun omgeving te veranderen, om andere mensen te leren kennen en om leuke dingen te organiseren. Organisaties die aantrekkelijker willen worden voor jongeren, moeten dus aansluiten op deze motivatie. Veel vrijwilligersorganisaties willen aan de slag met jongeren, omdat ze nu en in de toekomst handen nodig hebben om alle taken uit te voeren. Maar ook omdat jongeren nieuwe ideeën inbrengen en de organisatie helpen aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen in de samenleving.

Voor de overheid is participatiebevordering van jongeren om verschillende redenen interessant. Allereerst om jongeren al vroeg te leren meedoen in de samenleving zodat zij later volwaardig kunnen deelnemen. Met het verplichten van maatschappelijke stages voor scholieren wil de overheid hieraan een belangrijke impuls geven. Daarnaast staan jongeren ook in leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken volop in de aandacht, vooral rond preventie van risicovol gedrag en overlast.

De praktijk laat zien dat het goed werkt als jongeren zelf actief participeren en met meer verantwoordelijkheid en ruimte problemen op hun eigen manier kunnen oplossen. Ook het fenomeen maatschappelijke stage begint echt aan te slaan en doordat het verplicht is, worden veel jongeren bereikt. Voorwaarde hierbij is wel dat de maatschappelijke stage leuk is en aansluit bij de belevingswereld van de jongere, anders werkt het averechts. En daarin ligt dan meteen ook de uitdaging voor de toekomst. Jongeren van nu voelen zich niet meer thuis in de traditionele maatschappelijke organisaties. Zij tonen betrokkenheid op een andere manier. Persoonlijk, met concrete resultaten en in open flexibele netwerken. Wie jongeren wil involveren, moet hierin meegaan. Dat vraagt om nieuwe structuren en vormen.

Ouderen

De groep ouderen bestaat grofweg uit drie groepen: de 55- tot 64-jarigen, de 65- tot 75/80-jarigen (ouderen in hun actieve periode) en de meer kwetsbare 80-plussers. Verdere onderverdelingen zijn man/vrouw, allochtoon/ autochtoon en leefstijl (waarden- en normenpatronen). Ouderen zelf zijn actief in belangenorganisaties die zich

richten op de verbetering van de toegankelijkheid van faciliteiten en voorzieningen. Faciliteiten die noodzakelijk zijn om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen meedoen. Daarnaast participeren ouderen in burgerinitiatieven om zelf actief bij te dragen aan een prettige en veilige leefomgeving. Zo combineren zij eigen voordeel met maatschappelijk nut. Verder zijn ouderen volop actief in het verenigingsleven en in de informele zorg- en hulpverlening.

Welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties hebben een grote behoefte aan nieuw organiserend en bestuurlijk kader. Dus is het interessant om de nieuwe generatie ouderen te bereiken: de babyboomgeneratie. Belangrijk is dan wel om de leefstijlverschillen tussen de generaties van de vooroorlogse generatie en de babyboomgeneratie te kennen, want de verschillen in waarden en normen zijn dusdanig groot dat de overgang van maatschappelijke inzet van de ene generatie naar de volgende niet vanzelf soepel verloopt.

De landelijke overheid is vooral bezig de participatie in betaalde arbeid te bevorderen en heeft de maatschappelijke participatiebevordering op het lokaal niveau gelegd. Verder is de landelijke overheid onlangs begonnen het beleid te monitoren. Uit onderzoek blijkt dat maatschappelijke participatie de gezondheid van ouderen beschermt en eenzaamheid voorkomt. Bij de lokale overheid is daarom steeds meer aandacht voor de bevordering van zelfredzaamheid en de bestrijding van sociaal isolement van kwetsbare ouderen. De nadruk ligt daarbij op het leggen van nieuwe relaties tussen organisaties voor wonen, zorg en welzijn.

Daarnaast vormen ouderen een groeiend potentieel aan menselijk kapitaal dat van grote waarde is voor mantelzorg, informele zorg of structurele oppashulp van kleinkinderen. In een aantal gemeenten wordt in praktijkwerkplaatsen kennis gedeeld om de participatie van senioren te bevorderen in burgerinitiatieven, zelforganisaties en (Wmo-)adviesraden. Trend is in te zetten op ‘zilveren kracht’ en het potentieel van ouderen lokaal beter te benutten. Daardoor blijven ouderen niet alleen langer meedoen in de samenleving, maar kunnen zij ook bijdragen aan ondersteuning van andere (kwetsbare) burgers. Senioren dragen daarmee ook bij aan de leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.

Mensen met een beperking

De omschrijving ‘mensen met een beperking’ is een verzamelterm voor mensen met een verstandelijke, lichamelijke of verstandelijke handicap, mensen met een psychiatrische aandoening, chronisch zieken en kwetsbare ouderen. Deze mensen lopen aan tegen de eisen van hun omgeving, hun eigen beperkingen en een gebrek aan ondersteuning. Zij nemen minder deel aan de samenleving dan anderen.

De belangen van mensen met een beperking worden behartigd door tal van belangenorganisaties zoals de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland, het Platform Verstandelijk Gehandicapten, ggz-netwerken of de verschillende provinciale afdelingen van Zorgbehang. Dat zijn organisaties waarin zij hun stem laten horen, omdat zij meer in de maatschappij willen meedoen. De basis van het recht op meedoen is vastgelegd in het compensatiebeginsel (zie hoofdstuk 10).

Voor verschillende groepen zijn ook zelfhulporganisaties actief met lotgenotencontact en belangenbehartiging. Mensen met een beperking willen graag ook zelf een actieve bijdrage leveren aan de samenleving. Dit zien we terug in initiatieven waarin zij zich inzetten voor elkaar en/of voor anderen. Soms gebeurt dit in eigen beheer, soms met steun van een zorg- of welzijnsorganisatie. Denk aan informatie- en ontmoetingspunten verzorgd door mensen met een psychiatrische achtergrond of exposities van kunstenaars met een beperking.

Ook de overheid stuurt op meer participatie van mensen met een beperking. Dit vindt zijn weerslag in recente wetten zoals de Wmo, de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten), de WIA en de Wwb. De overheid verwacht dat iedereen naar vermogen participeert; een beperking hebben kan geen reden zijn om niet mee te doen. Dan is er wel een toegankelijke samenleving nodig, waar belemmeringen op fysiek gebied en rond wet- en regelgeving moeten worden geslecht, en waar zo nodig ondersteuning wordt aangeboden en stigmatiserende beeldvorming wordt tegengegaan. Dit ideaal ligt ten grondslag aan het begrip ‘inclusief beleid’. Gemeenten hebben hierin een belangrijke taak, onder meer door het stellen van kwaliteitseisen bij subsidieverstreking en de regievoering rond een leefbare wijk waarin ook een plek is voor mensen met een beperking.

Interessant zijn ‘win-winconstructies’ waarin een maatschappelijk doel en het participatiedoel van de kwetsbare groep elkaar vinden en waarbij ook het bedrijfsleven of andere bevolkingsgroepen betrokken zijn. Denk bijvoorbeeld aan onderhoudswerk door verslaafden als

activering in opdracht van een woningcorporatie, of aan vrijwilligerswerk op een kinderboerderij door mensen met een beperking.

3.3 Verschillende benaderingen

De verschillende programma's voor doelgroepgerichte participatiebevordering hebben twee dingen gemeen: aan de ene kant aandacht voor empowerment en de bevordering van het zelfbewustzijn, aan de andere kant toegankelijkheid van de omgeving. Participatiebevordering dient voor elke doelgroep natuurlijk verschillende doelen. Bij jongeren ligt het accent vaak op het aanleren van vaardigheden om later volwaardig te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Voor allochtonen ligt de prioriteit bij het leren van de Nederlandse taal om zelfredzaam te kunnen zijn. Bij ouderen zijn het voorkomen van eenzaamheid en het benutten van hun kwaliteiten belangrijke doelstellingen. Het effect en de duurzaamheid worden groter naarmate emancipatiestreven en overheidsdoelen meer overeenkomen. De opgelegde activiteiten winnen aan kracht als de doelgroep zelf hier het eigen belang van inziet en betrokken wordt bij de invulling van de activiteit. De uitdaging is natuurlijk wel om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen, ambities en beleavingswereld van de doelgroep. Intrinsieke motivatie bij en actieve betrokkenheid van doelgroepleden zijn belangrijke succesfactoren in het realiseren van de beoogde participatiedoelen.

Succesvolle participatie lukt alleen als er serieus geluisterd wordt naar wat de doelgroep inbrengt. De maatschappij moet receptief zijn. Dat vraagt om kwartiermaken en een

maatschappelijk klimaat bevorderen waarin meer kansen zijn om erbij te horen naar eigen wens en mogelijkheden. Organisaties en instellingen zullen aan de slag moeten met diversiteitsbeleid: interculturaliseren, verjongen of inclusief worden. Gemeenten kunnen zich hierin actief opstellen door bij de ontwikkeling van beleid advies te vragen van de doelgroep. En door het stellen van voorwaarden en criteria bij de implementatie van dit beleid. De laatste tijd rijst echter steeds meer de vraag of deze *mainstreaming* voldoende is om optimale participatie van de doelgroep in kwestie te realiseren. Diverse ontwikkelingen lijken te vragen om een nieuwe koers.

3.4 De toekomst

Who is hot? Surinamers wáren *hot*, Oost-Europeanen zijn *hot*. Arbeiders wáren *hot*, uitkeringsgerechtigden zijn *hot*. Aandacht voor een groep kan op uiteenlopende manieren tot stand komen. Bijvoorbeeld door een incident (een oudere die pas na een paar weken na overlijden wordt aangetroffen in haar flat). Of door toenemende media-aandacht voor overlast van een bepaalde groep (Marokkaanse jongeren in Amsterdam), een recentelijk uitgevoerd onderzoek (de positie van Polen in Nederland of schuldproblematiek bij jongeren), het politieke klimaat (iedereen moet meedoen), maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing) of omdat de groep zich zelf in de kijker weet te spelen door bekendheid of strategie van een nieuwe voortrekker (Máxima bij de emancipatie van allochtone vrouwen).

De keuze om te investeren in een bepaalde doelgroep lijkt daarmee tot stand te komen op basis van een sa-

Manieren om betrokkenheid te organiseren

- De doelgroep opzoeken in de eigen omgeving of bij eigen activiteiten; horen wat mensen zelf willen door bijvoorbeeld het organiseren van focusgroepen of (groeps)interviews. Zo is Duizend en één Kracht georganiseerd in samenwerking met migrantenvrouwenorganisaties. Een ander voorbeeld is *Wijkviewings* door ouderen bij de bevordering van leefbaarheid in de wijk.
- In doelgroepgerichte campagnes mensen aanspreken op een herkenbare en aansprekende manier. Voorbeelden zijn de campagne Het begint met taal van VROM of de campagne Wij zijn geweldig in het kader van maatschappelijke stages voor jongeren. Ook kwartier maken door het organiseren van festivals is hiervan een voorbeeld.
- Actieve doelgroep Participatie en alliantievorming, zoals in de 'win-winconstructies' bij mensen met een beperking. Ook in programma's als Ruimte voor Contact en Duizend en één Kracht wordt hierop actief ingezet.
- 'Voor ons – door ons initiatieven' zoals de infosteunpunten van (langdurig) uitkeringsgerechtigden en moeder-kindcentra.
- Inzetten van rolmodellen en ambassadeurs.
- Individuele begeleiding door een mentor of maatje, een succesvolle aanpak bij jongeren en inburgeraars bij het leren van de Nederlandse taal.
- Beleids Participatie van bijvoorbeeld P(articipatie)-teams van hoogopgeleide allochtone vrouwen of een jongerenraad in een politieke partij.

menspel van ontwikkelingen. Dit klinkt als willekeur en biedt onvoldoende grond om beleidsmatige keuzes te maken. Op basis van welke afwegingen kies je dan wel?

Diversiteitsbeleid

Het antwoord op de vraag welke groep aandacht verdient, schuilt in het voeren van Diversiteitsbeleid. In de eerste plaats betekent dit starten bij het vraagstuk of het probleem dat vanuit de eigen beleidsverant-

woordelijkheid aangepakt moet worden. In de tweede plaats volgt de vraag wie bij dit probleem betrokken zijn. Welke mensen hebben er last van? De grootste valkuil is dat ervan uitgegaan wordt dat een specifieke groep het probleem is in plaats van dat deze een probleem heeft. De investering die gedaan wordt heeft dan slechts voor een deel van de doelgroep resultaat. Mensen uit ogenschijnlijk andere doelgroepen worden gemist of niet bereikt. Doelgroepen worden

in de praktijk immers meestal gedefinieerd op basis van specifieke kenmerken ofwel diversiteitsfactoren: leeftijd, etniciteit, religie, gender, seksuele voorkeur, het hebben van een beperking, of de sociaaleconomische status. Maar mensen verenigen meer kenmerken in zich. Een allochtone oudere kan ook een uitkering hebben, een homojongere een islamitische achtergrond en er zijn hoogopgeleide migrantenvrouwen met een goed inkomen. Door het accent alleen maar op één bepaald kenmerk van de groep te leggen, mis je de plank geheel.

In het kader van het programma Duizend en één Kracht werd een bijeenkomst georganiseerd voor oudere allochtone vrouwen. Er was volop rekening gehouden met taal, culturele achtergrond en religie van de doelgroep. Toch was de opkomst teleurstellend. Achteraf bleek dat veel van de genodigde vrouwen zeer slecht ter been waren.

Integraal en vraaggericht

Het bevorderen van participatie dient verschillende beleidsdoelen. Maar er is in aanpak en doelgroepkeuze vaak wel veel overlap, ook binnen één gemeente. Als de verschillende beleidsdisciplines beter met elkaar afstemmen en intensiever samenwerken, kunnen participatieprogramma's elkaar aanvullen en versterken. Dat is winstgevend voor iedereen. Voor de doelgroep in de vorm van een duidelijk aanbod. Voor lokale uitvoerders omdat ze elkaar zo niet voor de voeten lopen. En voor de gemeente omdat budgetten efficiënter ingezet kunnen worden.

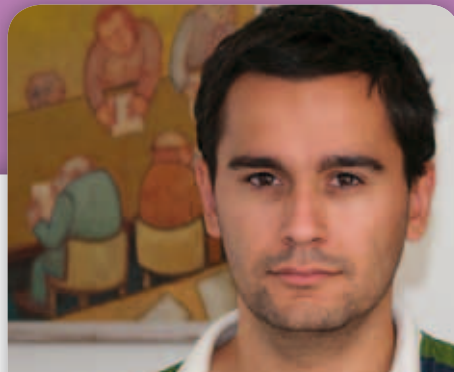
Een andere ontwikkeling die de laatste jaren steeds meer terrein wint, is vraaggericht werken. Met telkens andere doelgroepen in beeld lijkt het een onmogelijke opdracht om een algemeen aanbod te creëren dat iedereen aanspreekt. In de afgelopen tijd zien we dan ook dat de aandacht zich verlegt van de aanbieder naar de vragende partij. Vormen van persoonsgebonden budgetten zoals individuele re-integratieovereenkomst (IRO), of het persoonsgebonden re-integratiebudget (PRB) geven individuen meer keuzevrijheid waardoor er ruimte ontstaat voor particulier initiatief. Dit betekent meer concurrentie voor de aanbieders van faciliteiten en voorzieningen. Dat vraagt weer om meer zakelijkheid en meer maatwerk.

Authenticiteit en transparantie

Laatst nam ik een kijkje bij een groots opgezette demonstratie van jongeren tegen bezuinigingen in het onderwijs. Er waren talloze organisaties bij betrokken. Er was een keur aan sponsors en media aanwezig om een massale beweging op te zetten - natuurlijk op het Amsterdamse Museumplein. Daar aangekomen hoorde ik veel kabaal maar zag ik weinig jongeren. Heel weinig. Was dit een plein vol boze jeugd? De jongeren van vandaag zijn niet meer te vinden voor een 'doe-iets-voor-de-wereld-tientjeslidmaatschap' van Greenpeace, de VPRO of de FNV. Zij willen liever hun maatschappelijke ei kwijt in projecten en kleine clubjes waar ze persoonlijk betrokken kunnen zijn. In sociologische termen gaat het om een schisma tussen verticaal en horizontaal denken. Waar oudere generaties geloven in bescherming en zekerheid van bovenaf, denken jongeren in kansen en nieuwe verbindingen van onderop.

Daardoor ontstaan op dit moment parallelle structuren in de maatschappelijke betrokkenheid van burgers in Nederland. Dat is op termijn gevaarlijk. 'Oude' organisaties houden vast aan hun collectiviteiten met achterbannen, hoe sterk die ook vergrijsen (een kwart van de vakbondsleden is ouder dan 65). De nieuwe, onzichtbare clubjes vormen één groot netwerk waar persoonlijke participatie, authenticiteit en transparantie voorop staan. Dat leidt tot een enorme versnippering, maar dat is ook juist de bedoeling.

De Nederlandse verzorgingsstaat is op dit moment onvoldoende toegerust om op deze manier van participatie serieus in te spelen. De 'belangenclubs' van weleer moeten uit hun ivoren torens komen en de oude manier van denken overboord gooien. Doen ze dat niet, dan werken ze mee aan een tweedeling in de samenleving, en aan het verdiepen van de mentaliteitskloof tussen jong en oud.



Joop Hazenberg, voorzitter Denktank Prospect en auteur Change - Hoe de netwerkgeneratie Nederland gaat veroveren.

Een opmaat naar meedoen

Participatie en inburgering

4

Gerhard te Voortwis

Inleiding

De afgelopen veertig jaar is Nederland in rap tempo multi-etnisch geworden. De laatste twintig jaar hebben politiek en overheid zich enorm ingespannen om het ingroeiproces van immigranten te faciliteren en waar mogelijk te versnellen. Participatie is het expliciete doel van de inspanningen die eind jaren negentig de term Inburgering meekrijgen. Sindsdien is inburgering onderwerp van een stevig politiek en maatschappelijk debat. In de brede beeldvorming integreren migranten niet snel genoeg. De politiek haakt daar vervolgens op in met elkaar snel opvolgende nieuwe wetten en regels. Hierbij lopen beleid en uitvoering maar moeizaam met elkaar in de pas. Beleidsmatig wordt inburgering vooral opgevat als de beheersing van de Nederlandse taal, als een eerste noodzakelijke stap op weg naar participatie en integratie. Maar ook zonder de officiële inburgeringswetgeving of zonder een inburgeringscursus gevolgd te hebben, zijn honderdduizenden migranten erin geslaagd Nederlands te leren, mee te doen, in te burgeren, zich aan te passen en dus te integreren.

De individuele *mindset* van een inburgeraar is de sleutel tot een optimale deelname aan de Nederlandse samenleving. Ambitie, potentie en doorzettingsvermogen

zijn doorslaggevend, en de wens tot positieverbetering een belangrijke stimulans. Maar dit perspectief is geen uitgangspunt van beleid en blijkt nauwelijks van belang in de uitvoering. Ook de notie dat om in te burgeren altijd de participatie van de ontvangende samenleving nodig is, vinden we nauwelijks terug in de publieke beeldvorming. Met de aangekondigde bezuinigingen en maatregelen legt de nieuwe regering de bal nu bij de gemeenten. De blijvende wens van nieuwkomers in Nederland tot positieverbetering en participatie leidt ongetwijfeld tot mooie, nieuwe lokale initiatieven.

Leeswijzer

In 4.1 gaan we in op het verschijnsel inburgering, begrippen, aantallen, feiten en betrokkenen. Daarna volgt een schets van de ontwikkeling van inburgering in 4.2. De plussen en de minnen van de inburgering tot nu toe is onderwerp van 4.3. In 4.4 en 4.5 sluiten we af met overwegingen en aandachtspunten voor gemeenten. Het citaat van Maya komt uit De levensverhalen van inburgeraars, supplement bij het advies Het Waterloo van de Inburgering, een advies over een zinloze politieke strijd, Adviesraad Diversiteit en Integratie, Gemeente Amsterdam. De overige citaten zijn afkomstig uit (nog) niet-gepubliceerde interviews/levensverhalen of zijn niet-gepubliceerde citaten uit wel gepubliceerde interviews.

Een maatje voor Mouna

De 47-jarige Mouna is een aantal jaren geleden gevlucht uit Soedan. Nu woont zij met haar dochter in een flat in Den Haag. Haar gezondheid is niet erg goed. Ze heeft veel last van haar rug en weinig energie. Ze wil graag de Nederlandse taal beter leren, maar wekelijkse lessen buiten de deur zijn niet haalbaar vanwege haar slechte gezondheid. Daarom ging Mouna's dochter op zoek naar een andere manier. Ze vond Sonja, een taalmaatje voor haar moeder. Sonja is een vrijwilliger en is als Nederlandssprekende vrouw gekoppeld aan een anderstalige vrouw, in dit geval Mouna.

De vrouwen zijn ongeveer van dezelfde leeftijd, waardoor het snel klikte. Sonja helpt Mouna bij het leren van de taal die je gebruikt in alledaagse situaties. Samen gaan ze bijvoorbeeld naar de markt of de bibliotheek, maar ook zijn ze samen naar een concert geweest om kennis te maken met de Nederlandse cultuur. Sonja helpt Mouna bij het maken van taallessen op de computer en ze heeft haar geleerd Internet te gebruiken. Hierdoor wordt Mouna's woordenschat vergroot, kan ze zich beter redden in het leven van alledag en groeit haar zelfvertrouwen. Mouna en Sonja hebben het erg gezellig samen, ze bellen elkaar regelmatig en hebben veel lol.

Dit is een voorbeeld van het Taalmaatjesproject, dat door verschillende organisaties in Nederland wordt uitgevoerd.

Marjoke Verschelling, MOVISIE





4.1 Inburgering

“Inburgeren? Dat is gewoon de taal leren, toch?
En aanpassen. Niet zo moeilijk, toch?” (twee
buurvrouwen, augustus 2010.)

In het woordenboek betekent inburgeren: wennen. In de praktijk van de wetgeving verwijst inburgering naar het behalen van een basaal niveau Nederlands, gekoppeld aan enige kennis van de samenleving, waar mogelijk leidend tot enige vorm van maatschappelijke participatie. Nergens wordt het begrip inburgering precies gedefinieerd. In de publieke opinie staat inburgering ongeveer gelijk aan integratie en aanpassing.

Inburgeraars in Nederland

Nederland kent al sinds de zeventiende eeuw een grote immigratie van Franse en Belgische Hugenoten, Duitsers en Joden. Na de Tweede Wereldoorlog vindt er een grootschalige immigratie plaats uit voormalig Nederlands-Indië. Van midden jaren vijftig tot eind jaren zestig worden de zogenoemde gastarbeiders naar Nederland gehaald: eerst Spanjaarden en Italianen, daarna grote groepen ongeschoolde mannen uit Marokko en Turkije. Vanaf de jaren zeventig bestaat de immigratie grotendeels uit gezinshereniging van de gastarbeiders en de komst van grote groepen migranten uit Suriname. Sinds midden jaren tachtig komt daar een sterk groeiende immigratie van asielzoekers, Antillianen, gezinsherenigers en gezinsvormers bij. Het nieuwe millennium

laat daar bovenop een groeiende instroom van Europeanen en kennismigranten zien. Eind 2009 wonen er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in Nederland ruim 3,3 miljoen eerste en tweede generatie allochtonen van wie ruim 40% een westerse herkomst heeft. De immigratie bedraagt ongeveer 140.000 personen per jaar, onder wie 40% uit westerse landen.

Uitvoering inburgering

Met de komst van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) wordt inburgering vanaf 1998 een zaak van de Rijksoverheid die met uitvoering en gedetailleerde regelgeving komt. De gemeenten hebben de uitvoering van de inburgering tot hun taak maar dienen deze ook te regisseren. Waar de gemeente de uitvoering niet voor haar rekening neemt, vindt contractering mét en uitvoering door vaste contractpartners plaats, vooral bij onderwijs en/of begeleiding. Vanaf 2007 worden de meeste uitvoeringsactiviteiten rond inburgering vrij aanbesteed door de gemeente voor zover ze niet door de gemeente zelf gedaan worden. Er is dan ook een groot aantal scholings- en re-integratiebedrijven actief op de inburgeringsmarkt. Zo telt in 2009 alleen Amsterdam al 39 taalscholingsaanbieders, waaronder 1 groot ROC, 6 assessmentsorganisaties, 10 begeleidingsorganisaties, 14 stadsdeelorganisaties en 6 afdelingen van de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen.

4.2 Inburgering avant la lettre

In de jaren zeventig ontstaat een soort inburgering avant la lettre, met initiatieven die meestal zijn opgezet en uitgevoerd door vrijwilligers(zelf)organisaties

en buurthuizen. De mogelijke achterstand van immigranten is politiek dan nog geen kwestie. Vooral in de grote steden organiseren reguliere scholen begin jaren tachtig naast onderwijs aan (anderstalige) kinderen ook taal- en schakelonderwijs voor (jong)volwassenen. Financiering daarvoor wordt jaarlijks afgedwongen bij landelijke en gemeentelijke overheden. Er wordt met een betrokken gedrevenheid gewerkt, maar er is nog weinig deskundigheid. Het werkveld inburgering en het vak Nederlands als tweede taal bestaan ook nog niet. In deze periode komen de eerste rijksstimuleringsmaatregelen voor taalonderwijs aan laaggeschoolde buitenlanders tot stand; vaak op buurthuisniveau uitgevoerd door vrijwilligers. Sommige gemeenten besluiten tot aanvullende financiering van taal- en schakelscholing voor hoger opgeleide buitenlanders en vluchtelingen. Met zelfredzaamheid en emancipatie als beleidsdoelen.

Taal- en schakelscholing in de lift

Pas in de jaren negentig beseft men bij de overheid dat Nederland voor een enorme demografische verandering staat die permanent is. Actie volgt. Er komt nieuwe regelgeving voor taal- en schakelscholing voor lager en hoger opgeleide immigranten, en het aantal immigranten dat naar taalscholing gaat, stijgt explosief. In dit tijdvak wordt veel ervaring opgedaan en de deskundigheid groeit. De eerste goede lesmethodes zien het licht en succesvolle samenwerkingsverbanden met vervolgopleidingen, met arbeids- en uitzendbureaus en met werkgevers(organisaties) komen tot ontwikkeling. Deelnemers toeleiden naar de arbeidsmarkt krijgt méér aandacht én structurele aandacht.

“We leerden niet alleen Nederlands. We leerden samenleven. Wij (de lesnemers) natuurlijk, maar ook jullie (de lesgevers). We deden zoveel samen, dat was nodig en heel goed. De doorstroomgroep, excursies, vriendschappen, koken, maar ook politieke dingen. Veel discussie, meebeslissen. Zoveel heb ik daar geleerd en nu nog steeds merk ik daar de invloed van.” (Saad over periode 1984/1987.)

Wet inburgering

Met de komst van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) in 1998 word inburgering verplicht voor vluchtelingen en nieuwe immigranten ouder dan 18 en afkomstig uit landen die niet tot de Europese Unie (EU) of Europese Economische Ruimte (EER) behoren. Deze gezinsvormers en gezinsherenigers hebben als nieuwkomer recht op gratis uren Nederlands en Maatschappelijke Oriëntatie: tussen 320 en 600 uur voor een jaar. Het maken van een eindtoets is verplicht. Als een deelnemer bij de start van het programma het vastgestelde streefniveau niet haalt, dan heeft dat geen consequenties. Wel zijn er sancties (boetes of korting op de uitkering) op het niet meedoen aan het inburgeringsprogramma. De wetgeving rond nieuwkomers wordt aangevuld met regelgeving Inburgering oudkomers die vrijwillig is. Voor EU'ers met een inburgeringswens is er geen landelijk beleid. Tegelijkertijd verliezen allerlei regelingen om mensen met een achterstand door specifieke scholing en begeleiding aan de verbetering van participatie te laten werken, hun financieringsbasis en zij verdwijnen in deze periode.

In 2007 wordt het strenger met de Wet inburgering (Wi). De wet schrijft inburgering voor aan zowel nieuwkomers als oudkomers, verplicht waar mogelijk, met hardere eisen voor immigratie en naturalisatie en het te volgen programma. Deze wijziging heeft grote gevolgen voor alle betrokkenen en voor de infrastructuur als geheel. Ook wordt de verplichte winkelnering bij uitvoeringsorganisaties vervangen door aanbestedingsrondes. Om zich in Nederland te kunnen vestigen, moeten de aspirant-nieuwkomers (gezinsvormers en gezinsherenigers) met succes een telefonische toets afleggen op de ambassade in het land van herkomst. Met deze toets wordt een zéér basale kennis van Nederland en het Nederlands getest (NT2-A1min). Eenmaal in Nederland is de inburgeraar meer dan voorheen zelf verantwoordelijk voor zijn of haar inburgering - vaak ook in financiële zin. De gemeente blijft redelijk vrij om de wijze van inburgering in te vullen en al dan niet aanvullend te financieren. Het inburgeringsexamen blijft verplicht. Indien dat niet binnen drie tot vijf jaar gehaald wordt, krijgt de betrokken inburgeraar een boete; zelfs de niet-verstrekking van een definitieve verblijfsvergunning is mogelijk. Het aantal deelnemende inburgeraars daalt in dit jaar van de Wi dramatisch.

Inburgering wordt Meedoen

In 2008 komt er een ander kabinet én een Deltaplan Inburgering met een looptijd tot eind 2010. De uitvoering van de wet wordt aangepast. De nadruk op systematiek en infrastructuur verschuift naar kwaliteitsverbetering als prioriteit. Hierdoor kunnen meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau Nederlands en intensiever deelnemen

aan de samenleving. Participatie is zowel onderdeel als doel van inburgering. Er wordt nu ook gekeken naar de ontvangende samenleving; die moet open staan voor de nieuwkomers en ruimte maken. De regelgeving wordt vereenvoudigd. De gescheiden maar met elkaar samenhangende financieringsstromen rond inburgering, educatie en re-integratie worden gebundeld (ruim 2 miljard euro) en vastgelegd in de Wet participatiebudget (2009). De verwachting is dat de bureaucratie met de nieuwe wetgeving zal afnemen.

Intussen zet het ministerie in iedere gemeente hulp-troepen in om de inburgering op lokaal niveau op gang te brengen en in kwalitatief opzicht te verbeteren. Voor inburgeraars blijven de verplichtingen en de eigen verantwoordelijkheid bestaan. Zij kiezen een duaal inburgeringprogramma: inburgering met of opvoedingsondersteuning, of vrijwilligerswerk, of beroeps-scholing of arbeidsre-integratie. De deelnemers mogen, wanneer zij dat kunnen, een scholing volgen tot aan het aanzienlijk hogere niveau van het staatsexamen NT2 I of II. Inburgeraars kunnen na gemeentelijke toestemming met een persoonsvolgend budget zelf hun inburgering organiseren. Inburgeren is meedoen en moet leiden tot meer meedoen - dat is de gedachte achter de beleidswijziging. Participatie en inburgering zijn nu onlosmakelijk met elkaar verbonden.

“In 2009 zijn 50.000 trajecten gerealiseerd en meer dan 40.000 mensen hebben tot nu toe het inburgeringsexamen gehaald”, meldt de informatieve nieuwsbrief Deltaplan Inburgering juli 2010. Daarvan is 40% duaal. In

2010 komen daar nog 55.000 trajecten (uitgangspunt is 60% duaal) en 25.000 inburgeringsexamens bij, aldus het ministerie. De inburgeringstoets buitenland die door gezinsvormers en gezinsherenigers met succes afgelegd moet worden voordat toelating tot Nederland gegeven wordt, krijgt in 2010 een uitbreiding met een leestest. Hierdoor kunnen (semi-)analfabeten niet meer via de officiële weg van gezinsvorming of -hereniging naar Nederland komen.

De beeldvorming rond inburgering is in deze jaren steeds negatiever geworden. Steeds vaker wordt inburgering een synoniem voor integratie. Problematische situaties waarbij iemand van niet-Nederlandse herkomst betrokken is, worden steeds vaker gedefinieerd in termen van een gefaalde integratie of inburgering.

4.3 Wi, Win en Deltaplan

Sinds de Wet inburgering in 1998 worden er landelijk meer mensen bereikt dan ooit daarvoor. Dankzij deze wet zijn infrastructuur en leermiddelen sterk verbeterd. Positief is ook dat er sinds die tijd landelijk (verplichtend) beleid is dat de problematiek van nieuwkomers en oudkomers serieus neemt. Voor een aantal Europese landen geldt het Nederlandse inburgeringsbeleid van de jaren negentig zelfs als voorbeeld voor de eigen wetgeving.

Win en Wi: slopende implementatie

Beleid, uitvoering en beeldvorming buitelen echter voortdurend over elkaar heen. De implementatie van zowel Wi als Win verloopt zeer moeizaam. De opbouw van

de infrastructuur en de ontwikkeling van de systematiek hebben veel energie, tijd en middelen gevegd. Dat heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de bescheiden uitvoeringssuccessen. Ook conflicteert de inburgeringswetgeving regelmatig met andere wetten, zoals de Wet werk en bijstand (WWB). En dan, tegen de tijd dat de uitvoering van de Win eindelijk redelijk loopt, komt een nieuw kabinet in vliegende vaart met de Wi, die vervolgens ook weer een uiterst moeizaam ontwikkel- en implementatietraject met zich meebrengt. Met negatieve gevolgen voor het aantal bereikte inburgeraars, de opgebouwde ervaring en infrastructuur en de kwaliteit van het geboden programma. Effectieve monitoring blijkt al die jaren bovendien uitermate moeilijk. De verwachtingen zijn bij overheid én publiek intussen hooggespannen. Het niveau van het inburgeringsexamen is echter NT2-A2 (Europees referentiekader). Op dat niveau is het mogelijk om op aangepaste wijze (woordenschat en spreektempo) een eenvoudige dialoog te voeren met een inburgeraar. De gemiddelde Nederlandse politicus en burger verwachten na een jaar inburgering een goed verstaanbaar sprekende en geïntegreerde medeburger. Dat valt dus tegen. Voor veel laaggeschoolde inburgeraars blijkt 600 uur Nederlands niet voldoende voor een redelijke mondelinge en schriftelijke beheersing van het Nederlands. Hierbij speelt behalve de individuele mogelijkheden en ervaring, ook iemands ambitie een rol. Voor 60 tot 70% van de nieuwkomers blijkt het tijdens de inburgering behaalde eindniveau niet hoog genoeg om ook maar aan enige vorm van vervolgonderwijs te beginnen of de eerste schreden op de Nederlandstalige arbeidsmarkt te zetten. En meer dan de helft van de inburgeraars behaalt niet eens het niveau van het inburgeringsexamen.

In 2004 wordt door de tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de commissie Blok) geconcludeerd dat de integratie van allochtonen, hoewel langzaam verlopend, deels tot geheel een succes is waar het overheidsbeleid weinig aan lijkt te hebben bijgedragen. De commissie bepleit een doortastender en beter gecoördineerd integratiebeleid waarbij de vrijblijvendheid verdwijnt en een bindend en verbindend inburgeringsstelsel tot stand komt.

Met de komst van de Wi in 2007 worden bijna alle activiteiten in het kader van inburgering aanbesteed op de vrije markt. Maar dit leidt niet tot de gehoopte en verwachte verbeteringen. Onderwijs- en begeleidingsinstellingen verdwijnen en nieuwe organisaties maken hun opwachting. De continuïteit en verdere ontwikkeling van het onderwijs staan in diverse gemeenten flink onder druk. Evenmin is inburgering door deze aanpak wezenlijk goedkoper gebleken of bureaucratisch versimpeld geraakt. Sterker nog, de regelgeving is voor burger en uitvoerder alleen maar ingewikkelder geworden, ook omdat de diverse regelgevingen en verantwoordings-systematieken nog enkele jaren naast elkaar blijven voortbestaan. Voeg daarbij nog dat veel gemeenten, uitvoering én inburgeraars zelf anders denken over inburgering dan de wet Wi, en de extreem lage aantallen inburgeraars in 2007 en 2008 zijn verklaard. Beleid en uitvoering lopen in deze periode zeer ver uiteen.

Voorwaarts met het Deltaplan

Het Deltaplan Inburgering in 2008 betekent een breuk met de bestaande situatie. De overheid gaat in een zeer constructieve toonzetting met de inburgering aan de slag, hoewel de 'strengere' aanpak overeind blijft. Veel

van de grote knelpunten uit de Wi en de Win worden aangepakt. En in vrij korte tijd worden veel voornemens uit het plan met succes gerealiseerd, vooral het aantal gerealiseerde trajecten.

Positief is ook dat de overheid het uiteindelijke doel van inburgering, participatie en positieverbetering in alle beleidstukken benadrukt en waar mogelijk in de uitvoering vormgeeft. Het biedt de mogelijkheid tot een meer integrale én meer individuele aanpak. Inburgering hoeft niet langer beperkt te blijven tot het behalen van een inburgeringsexamen, dat voor sommigen niet haalbaar en voor anderen veel te eenvoudig was. Het relatieve succes van het Deltaplan ligt voor een groot deel in het feit dat gemeenten en Rijksoverheid in een goedlopende onderlinge samenwerking de uitwerking van dit plan ter hand hebben genomen. Een aantal gemeenten zal in 2010 zelfs haar inburgeringbudgetten ruimschoots opmaken - met wachtlijsten tot gevolg. Maar het succes is relatief. Het individuele maatwerk is betrekkelijk, want het traject wordt nog steeds bepaald in een eerste gesprek van niet meer dan een uur. In deze tijd wordt ook een test afgenomen. Tussentijds van programma wisselen verloopt moeizaam.

Begeleiding vooraf, tijdens en na het scholingsdeel van de inburgering krijgt nog steeds niet de aandacht die het verdient. Waar de verplichte inburgeraar nu redelijk in beeld is en bereikt wordt, lijkt het in een aantal gemeenten namelijk moeilijker de juiste vrijwillige inburgeraar te bereiken. De vraag is dan ook of ze er wel zijn in de mate waarin gecijferd is. Tot hun afgrijzen worden mensen die al volop actief in de samenleving staan, benaderd om in te burgeren. Tot slot zijn er inmiddels grote, nieuwe

groepen buitenlanders die via betaalde arbeid actief aan de samenleving deelnemen, maar volgens de wet niet hoeven en ook niet mogen deelnemen aan een inburgeringprogramma: Polen, Bulgaren, Roemenen en andere EU-onderdanen. Dit roept het beeld op van de gastarbeiders in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Recent is ook onduidelijkheid ontstaan over de wettelijke basis voor de inburgeringsplicht van Turken.

Er is nog te weinig bekend over de effecten van inburgering in de zin van toegenomen participatie en groeiende integratie, hoewel we de resultaten van het inburgeringsexamen en staatsexamen NT2 kennen. Naast het gangbare kwantitatieve onderzoek en de wijze van monitoring blijft dus longitudinaal, kwalitatief onderzoek nodig om tot een gedegen evaluatie van beleid te komen. Maar toch is te stellen dat inburgering medio 2010 stevig op de rails staat, en steeds beter ingebed is in het algemene participatiebeleid. Gemeenten en uitvoering kunnen samen verder om te komen tot optimalisering van de mogelijkheden die het landelijk inburgerings- en participatiebeleid biedt. Zij kunnen de behaalde resultaten beter in kaart brengen.

Helaas staan er opnieuw grote veranderingen op stapel. Nederland krijgt de komende periode een kabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV. Het kabinet wil in 2011 100 miljoen bezuinigen op inburgering, oplopend tot 340 miljoen in 2014.

De inburgeraar

Ook een inburgeraar wikt en weegt, maakt keuzes en neemt verantwoordelijkheid. Dat doet hij of zij op

een eigen manier, met eigen overwegingen, keuzes en routes om het (opgelegde) doel te bereiken. Soms handig, soms helemaal niet verstandig, en vaak niet in de pas met het door de overheid uitgestippelde werkproces van inburgering. Ondersteuning bij dat proces blijft een wens van de inburgeraar. Dat betekent dat de *mindset* moet worden gericht op dat wat iemand werkelijk kan, wil en (van de overheid) moet en mag.

“Iedereen praat nu alleen maar over de taal leren. Er is geen adviseur meer, alleen een contactpersoon. Goede begeleiding is zo belangrijk, een goed advies en de goede richting. Ik wil niet in het donker blijven en pas veel later in het licht komen, dan is het misschien te laat. Overall schiet de begeleiding tekort. Terwijl je er niks van begrijpt.” (Maya, Afghanistan, inburgeraar 2006.)

Waar veel inburgeraars in de jaren van de Wi en de Win teleurgesteld waren in hun verwachtingen omdat na het inburgeringsexamen weer een lange weg volgde die de betrokkene meestal zelf maar moest vormgeven, is het anno 2010 allemaal duidelijker. Het gaat nu om trajecten die richting werkelijke participatie gaan: een baan, een opleiding of daadwerkelijk mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Het is de vraag wat hiervan de komende jaren overeind blijft.

“Wat is dat nou, meedoen? Ik wil veel meer dan dat. Ik wil een baan, ik wil uit de uitkering, zelf mijn geld verdienen. Het lijkt wel alsof we allemaal (inburgeraars) niks kunnen. Ach (meewarig), we mogen meedoen.”
(Hassan, Marokko, ex-leerling 1991, opiniërend over inburgering nu.)

4.4 Positieverbetering

Integratie, inburgering, maar ook taalbeheersing worden meestal beschouwd in termen van een achterstand die weggewerkt moet worden. Een nogal negatieve lading. Het motiveert veel meer participatie en inburgering te verbinden met positieverbetering van burgers. De wens tot positieverbetering is een belangrijke stimulans tot participatie en integratie. De eerste succesvolle stappen op het pad van positieverbetering stimuleren de meeste immigranten tot verdere stappen. We zien dat participatie werkt als het op individueel niveau zichtbaar wat oplevert. Voor nieuwkomers dient inburgering om deze wens weer scherp te krijgen en het startpunt ervan te vinden. Voor oudkomers is het (beter) leren van de taal een belangrijke start of al een onderdeel van het participatieproces.

Voorwaarden tot succes

De beheersing van de Nederlandse taal is bijna altijd nodig om je positie in maatschappelijk, economisch of psychologisch opzicht te kunnen verbeteren. Een verbeterde positie leidt stap voor stap tot meer verankering

in de samenleving. Het zal echter niet leiden tot minder hoofddoeken of tot minder etnisch groepsgedrag en subcultuur, iets waar een deel van het publiek gezien de beeldvorming om lijkt te vragen. Naast taalbeheersing biedt (loopbaan)coaching tijdens inburgering meer kans op succes en ook tijdens het vaak lange vervolgtraject. Iemand die zijn of haar potentie kent, de ambitie vasthoudt en zelf aan de slag gaat op basis van (herwonnen) kracht, vindt zijn weg en zal succesvoller (en goedkoper) het gestelde doel bereiken. *Empowerment* of coaching is daarbij een vanzelfsprekende vorm van regelmatig terugkerende ondersteuning; individueel of in groepsverband, formeel of informeel. Met als eindresultaat een meer zelfstandig en meer verantwoordelijk burger.

Omdat immigratie blijvend en nodig is in de komende decennia, heeft inburgering betekenis en gevolgen voor de ontvangende samenleving. De veronderstelde maatschappelijke scheiding ‘wij – zij’ duikt echter steeds weer op. Alle groepen zijn echter nodig om de samenleving te laten samenleven. Het beleid kent de inburgeraar en diens context onvoldoende. Daarom is het belangrijk dat mensen die het betreft bij de uitwerking van lokaal inburgerings- en participatiebeleid betrokken worden.

Gemeentelijk participatiebeleid

Participatiebeleid is in principe gericht op de samenleving als geheel en op positieverbetering van elke burger, niet alleen op de achterstandsgroepen. Participatiebeleid voor iedereen kan maatschappelijke tweedeling verzachten of zelfs voorkomen. Inburgering is onderdeel van participatiebeleid en kan, mits goed voorbereid en ondersteund, altijd gekoppeld worden aan andere vor-

men van participatie. Taal leren door doen is een goede manier om taal te leren. Het doel van inburgering is immers meer dan taalbeheersing. Het gaat om werken aan integratie en om positieverbetering. Dat zal ook vanaf het begin duidelijk moeten zijn. Sommige participatieactiviteiten zijn overigens meer geschikt voor inburgeraars dan andere. Ook hier is goede coaching de basis voor succes. Het is aan de gemeenten om met de wettelijke kaders als vertrekpunt een eigen breed participatiebeleid te ontwikkelen waarvan inburgering onderdeel is. Participatie, en zeker ook inburgering, is een kwestie van lange adem bij het boeken van zichtbare successen. Voortdurende veranderingen in de uitvoering hebben een contraproductief effect. Om de participatie van nieuwkomers mogelijk te maken, is de deelname nodig van lokale organisaties en zoveel mogelijk burgers in de uitvoering van dit beleid. Zeker gezien de vooruitzichten voor de komende jaren is dit onontbeerlijk.

4.5 De toekomst

Voor 2011 staan flinke bezuinigingen op de rol voor het participatiebudget. Alleen al voor inburgering wordt in drie jaar het budget met 75% teruggebracht. Beleid en uitvoering zullen binnenkort weer flink uit de pas lopen. Maar er zijn ook kansen om deze bedreigingen te keren.

Bedreigingen

Het nieuwe kabinet zal snelle en maximale resultaten willen. De uitvoering zal die vervolgens niet kunnen leveren. De schuld van het 'falen' zal zeker ook bij de gemeenten gelegd worden. De problematiek van achterstand, van non-participatie, van tweedeling of fragmen-

tering van de samenleving blijft echter dezelfde. Deze zal de komende jaren, door de sterk terugtrekkende overheid, vooral voor rekening van de gemeenten komen. Intussen komt er voor participatie en re-integratie veel minder budget beschikbaar. Inburgeraars zullen hun inburgering zelf moeten financieren. Dat zal het animo niet vergroten. Er zullen steeds minder verplichte inburgeraars zijn, omdat er strengere immigratieregels komen en de eisen voor inburgering in het land van herkomst verder aangescherpt zullen worden.

Kansen

Wat het beleid ook is, de individuele wens tot positieverbetering is sterk en blijvend, want van alle tijden. Hetzelfde geldt voor de wens van overheden én de meeste burgers om op lokaal niveau een samenleving te hebben zonder al te grote scheidslijnen en problemen. Nu de Rijksoverheid de komende jaren flink zal beknootten op de thema's inburgering, participatie en re-integratie, zal de gemeente zelf maximale ruimte voor lokaal beleid en uitvoering moeten én kunnen creëren. Dat is mogelijk door in nauwe samenwerking met lokale organisaties, bedrijven en (groepen) burgers, haar visie op de lokale samenleving te ontwikkelen en vervolgens een eigen opdracht te formuleren. Beleid zonder (ruime) financiële middelen kan zeker succesvol zijn, als we kiezen voor een andere aanpak en de betrokkenheid van vele partijen zoeken. Een dergelijk sterk lokaal en breed ingevuld participatiebeleid kan een goede bijdrage leveren aan de bestrijding van scheidslijnen en tegenstellingen en een sterke impuls betekenen voor de verdere ontwikkeling van de lokale samenleving.

Vertrouwen en noodzaak

Participatie is een uitgekauwde, en door de participatie-industrie uitgekledede term. Het verdeelt onze bevolking in drie gesimplificeerde categorieën: zij die participeren, zij die niet hoeven te participeren en zij die moeten participeren. Een goed opgeleide allochtoon van de tweede generatie met een baan participeert dus voldoende. De moordenaar van Pim Fortuin participeerde al genoeg, maar een Marokkaanse weduwe met volwassen kinderen moet meer participeren omdat zij de taal niet spreekt.

Iedereen staat echter in het middelpunt van de eigen leefomgeving en acteert daarin. In die zin is 'non-participatie' een onmogelijkheid. Bovendien is het begrip leefomgeving weliswaar onhelder, maar zeker niet alleen fysiek bepaald. Het is een abstractie binnen het denken en daarmee net zo moeilijk te definiëren als MyWorld op Internet. De leefomgeving overstijgt de grenzen van de eigen buurt want het gaat om interesses, emoties, relaties en fysieke omgevingen.

De typering dat mensen geïsoleerd of in de marge van de samenleving leven, is zeer paternalistisch en onjuist. Het spreekt een vooroordeel uit over alles wat buiten onze eigen definitie valt. Terwijl het zou moeten gaan over verbinding van leefomgevingen, en om vertrouwen en noodzaak. Als de dominante samenleving op participatie hamert, nodigt zij mensen in feite uit om langs te komen. Een dichte deur schaadt het vertrouwen. Bij een geslaagde uitnodiging (met een open deur) moet de bezoeker zich eigenaar voelen van de nieuwe omgeving. Anders is er geen noodzaak voor een lang verblijf. Zonder wederzijds vertrouwen, gedeeld ownership van leefomgevingen, vormen van nieuwe ambities en werken aan benodigde competenties bestaat er helemaal geen participatie. Het gaat ons dus allemaal aan.



Firooz Azarhoosh, community Veranders

Inspreken, meepraten, meedoen.

Beleidsparticipatie

5

Chris Veldhuysen, MOVISIE

Ton van der Pennen, TU Delft

Pieter Sturm, Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)

Inleiding

Een bewonersatelier over de inrichting van een plein als onderdeel van het vernieuwingsplan van de wijk.

Een panelgesprek met allochtone mantelzorgers over de ondersteuning die zij vanuit de gemeente nodig hebben.

Een dorpsraad die met geld van de gemeente een eigen onderzoek naar leefbaarheid in de wijk uitvoert.

Een buurtorganisatie die samen met de gemeentelijke participatiemakelaar sportactiviteiten in de wijk organiseert als onderdeel van beleid om obesitas tegen te gaan.

Allemaal voorbeelden van burgers die invloed uitoefenen op beleid of deelnemen aan de uitvoering ervan. In dit hoofdstuk bespreken we de verschillende facetten van beleidsparticipatie. Onder beleidsparticipatie verstaan we de betrokkenheid van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het beleid. Het gaat om burgers in de rol van bewoner, gebruiker en cliënt. Bewonersparticipatie is gericht op het versterken van de democratische besluitvorming op (veelal) lokaal niveau, zoals formele wijk- en dorpsraden. Bij gebruikersparticipatie gaat het om het verbeteren van de kwaliteit en de inrichting van zorg- en welzijnsvoorzieningen en het brede vlak van leefbaarheid. Ten slotte is cliëntenparticipatie de wijze waarop gemeen-

ten cliënten en andere belanghebbenden betrekken in de beleidsvorming, uitvoering en evaluatie van beleid binnen het kader van de sociale zekerheid (hoofdstuk 9) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (hoofdstuk 12).

Bij de ontwikkeling en inrichting van dorpen en wijken en bij infrastructurele werken bestaat al langer een traditie van beleidsparticipatie, in het sociaal beleid is het echter betrekkelijk nieuw. Weten gemeenten opgedane ervaringen te gebruiken om beleidsparticipatie bij maatschappelijke ondersteuning vorm te geven? Krijgt het - in het bijzonder door de Wmo - een bredere inbedding binnen het gemeentelijk apparaat of blijven Wmo en wijkontwikkeling gescheiden ontwikkelingen?

Leeswijzer

Deze vragen komen aan de orde in dit hoofdstuk. In een historisch perspectief onderscheiden we twee generaties van beleidsparticipatie. Vervolgens beschrijven we beleidsparticipatie anno 2010. We laten motieven voor beleidsparticipatie zien, evenals mogelijkheden om beleidsparticipatie te bevorderen. We sluiten af met enkele dilemma's, mogelijke oplossingsrichtingen en toekomstige ontwikkelingen.

Overheidsparticipatie bij burgerinitiatieven

Er zijn vraagstukken die eigenlijk alleen zijn aan te pakken wanneer iedereen de handen ineen slaat: bewoners, welzijnsinstellingen, overheid, vrijwilligers, ondernemers, verenigingen. Als het gaat om verjonging van het vrijwilligerswerk bijvoorbeeld of het behoud van leefbaarheid in wijken en dorpen. De aanpak hiervan vraagt een andere manier van denken en werken: niet vanuit regels, gewoonten, hiërarchische lijnen, maar vanuit behoeften, kansen en horizontale samenwerking. Makkelijk gezegd, maar hoe doe je dat?

Bij wijze van proef experimenteert de gemeente Hellendoorn twee jaar lang met een Lerende Gemeenschap (LG). De LG is een samenwerkingsverband van ondernemers, scholen, vrijwilligersorganisaties, kerken en de gemeente. Verschillende werkgroepen werken het thema maatschappelijk betrokken ondernemen uit. In de werkgroep communicatie en media ontwikkelen de lokale omroep Hellendoorn (LOH) en de christelijke scholengemeenschap (CSG) Reggesteyn een project waarbij jongeren maatschappelijke stage kunnen lopen bij de LOH. De omroep is op zoek naar jongeren om programma's te laten maken en daarmee ook voor deze doelgroep attractief te zijn. Voor CSG Reggesteyn is het winst om jongeren kennis te laten maken met een organisatie die met vrijwilligers werkt en hen het vak leert. En de jongeren maken ook kennis met het morele aspect: wat zend je wel uit, wat niet, welke onderwerpen bespreek je, hoe doe je dat? Begin 2011 start de sollicitatieprocedure voor deze maatschappelijke stage en rond de zomer gaan de jongeren dan aan de slag.

Als het goed is, levert het experiment met de Lerende Gemeenschap meer op dan de concrete resultaten van de drie werkgroepen. Werken met een LG betekent voor de gemeente namelijk ook een andere manier van werken: de touwtjes laten vieren, of zelfs helemaal los durven laten. Bewoners nemen het initiatief en gemeente neemt deel als gelijkwaardige partner en ondersteunt daarbij: overheidsparticipatie bij bewonersinitiatieven. Dat is waar de LG óók over gaat.

Birgit Oelkers en Sandra Wüst m.m.v. Eddy Vree en Gertjan van der Molen, deelnemers van de LG



5.1 De eerste en tweede generatie

Beleidsparticipatie heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van participatie binnen de verzuilde geledingen van de samenleving tot een meer algemeen verschijnsel. Hierbij gaat het om formele en informele samenwerkingsverbanden tussen betrokken beleidspartners als overheid, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en burgers.

De eerste generatie

Directe betrokkenheid van burgers bij beleid is mede het gevolg van de emancipatiebewegingen in de jaren zestig van vorige eeuw. Tot die tijd is participatie ingevuld door de verzuiling. De verdeelde samenleving kan worden geregeerd doordat de politieke elites bereid zijn over de levensbeschouwelijke zuilen heen met elkaar samen te werken en tot compromissen te komen. De achterban is loyaal aan de leiders. In de jaren zestig komt het proces van ontzuiling in een stroomversnelling door de toegenomen welvaart, de ontkerkelijking en de komst van de televisie. Dit vraagt om een nieuwe positionering van de overheid en de elites van politieke partijen, maar ook van het maatschappelijk middenveld zoals woningcorporaties en bewonersorganisaties. Beleid wordt sindsdien niet alleen door de overheid vorm gegeven. Het komt tot stand in samenwerking met instellingen en organisaties (het maatschappelijk middenveld). In de nieuwe verhoudingen wordt macht gedeeld: van government naar governance.

Burgers worden vanaf dat moment actief betrokken bij besluitvormingsprocessen. Er wordt geïnvesteerd in

nieuwe vormen van politieke binding en educatie (burgerschapskunde). In eerste instantie vervullen politieke partijen, vak-, vrouwen- en milieubeweging een voortrekkersrol. Participatie krijgt vervolgens ook gestalte in allerlei wettelijke regelingen als medezeggenschapsraden (de ondernemingsraad) en inspraakregelingen. Deze zogenoemde eerste generatie burgerparticipatie geeft burgers het wettelijke recht op inspraak, ook op lokaal niveau. Vooral binnen de stedelijke planning en stadsvernieuwing neemt deze inspraak een grote vlucht, wat gepaard gaat met institutionalisering en uniformisering.

De tweede generatie

Na 1985 verandert onder druk van bezuinigingen de rol van de centrale overheid. Zij trekt zich terug en decentraliseert diverse taken en bevoegdheden naar het lokale niveau en het maatschappelijk middenveld. Het stimuleren van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid worden meer en meer leidend voor beleid. Om de veranderende verhouding tussen burger, maatschappelijk middenveld en overheid vorm te geven, wordt vooral op lokaal niveau gezocht naar nieuwe vormen van beleidsparticipatie. Tegelijkertijd wordt geprobeerd om al te geïnstitutionaliseerde ('versteende') vormen en ontstane tradities van participatie te doorbreken. Het sleutelwoord is interactieve beleidsvorming, waarbij ruimte wordt gecreëerd voor de actieve inbreng van burgers. Deze ontwikkeling luidt de komst in van de tweede generatie beleidsparticipatie. Met name in de wijkvernieuwing ontstaat een grotere en actievere betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de formulering en aanpak van

problemen in de directe woon- en leefomgeving. In de periode vanaf 2006 komen talloze nieuwe initiatieven en experimenten van de grond om burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij beleid te betrekken; bij agendavorming en discussies over nut en noodzaak. Zij worden als gelijkwaardige beleidspartners erkend, of in ieder geval als ervaringsdeskundigen. Door de deelname van burgers aan beleidsprocessen worden de legitimiteit van beleid en het draagvlak vergroot, zo is de redenering van de beleidsmakers.

5.2 Beleidsparticipatie anno 2010

Anno 2010 wordt de burger op diverse beleidsterreinen gevraagd mee te denken over beleid. De beleidsparticipatie van burgers is gebiedsgericht, wanneer het betrekking heeft op bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing, zoals dorps- of wijkontwikkeling. Veelvoorkomende organisatievormen zijn dan ook de dorps- en wijkraden. Ook een doelgroepgerichte benadering komt voor, dan zijn de burgers georganiseerd in bijvoorbeeld gehandicapten-, jongeren- of seniorenraden.

Voor sommige beleidsterreinen zijn van rijkswege aanwijzingen geformuleerd voor het lokale participatieproces. Zo is in de Wmo en de Wet op het overleg huurders verhuurder, die is gericht op de relatie tussen huurders en verhuurders van woningen, het raadplegen van burgers en doelgroepen verplicht gesteld.

Tegenwoordig lopen nieuwe vormen van gebiedsgebonden participatie niet zozeer langs de lijn van wettelijke kaders of beleidsregels, maar langs stimuleringsmaatregelen van financiële aard zoals de aanpak bij 'Burgers

aan Zet' en de 'Vogelaarwijken'. De lokale overheid komt pas in aanmerking voor subsidie van een ministerie wanneer de ingediende voorstellen samen met burgers zijn ontwikkeld. Beter nog is het als de subsidie door burgers worden aangevraagd en ingediend. De concrete invulling van de plannen wordt vervolgens overgelaten aan de lokale overheid.

De Wmo

In het sociale beleidsdomein is de Wmo richtinggevend. Met deze wet krijgen de gemeenten de opdracht om burgers te betrekken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Gemeenten moeten hun beleid laten aansluiten bij de wensen en behoeften van met name kwetsbare groepen of specifieke doelgroepen. De Wmo is daarnaast gericht op het stimuleren van een meer samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. De nadruk op integraal beleid vraagt ook om een samenhangende vorm van beleidsparticipatie. Een groot aantal gemeenten kiest bij de vormgeving hiervan voor een Wmo-raad of -platform. Deze vorm van beleidsparticipatie sluit aan bij de lokale cliëntenraden die al voor de invoering van de Wmo bestonden. Met de komst van de Wmo zijn deze doelgroep raden in veel gemeenten opgeheven en vervangen door een Wmo-raad. In hoofdstuk 12 wordt nader ingegaan op actuele ontwikkelingen in de beleidsparticipatie onder de Wmo.

Vormen en instrumenten

Beleidsparticipatie wordt in verschillende fasen van het beleidsproces toegepast en kent een grote verscheidenheid aan vormen. Er zijn nationaal en internatio-

naal talloze instrumenten en werkwijzen beschikbaar die participatieprocessen tot niet alleen noodzakelijke maar ook interessante en uitdagende processen maken. In het onderstaande overzicht staan verschillende vormen van participatie opeenvolgend gerubriceerd naar mate van invloed.

Daarnaast zijn er diverse (internationale) handleidingen beschikbaar waarin de diversiteit in meer informele en creatieve vormen en methodieken zijn uitgewerkt. Voorbeelden zijn de 21th Century Town Meeting ®, Burgerjury, Charette, Consensusconferentie, Deliberative Polling ®, Delphi, Agenderingskalender, Real Time Branding en de Versnellingskamer. In deze publicaties wordt helder beschreven wat de sterke en zwakke punten zijn van de methodieken, wat de werkzame elementen zijn en in welke context ze het best kunnen worden toegepast.

Formeel en informeel

Er is een onderscheid te maken tussen formele en informele burgerinitiatieven. Het formele burgerinitiatief bestaat sinds 2002. Het is ingesteld als een uitgewerkte vorm van het petitierecht, maar verschilt daarin dat de gemeenteraad verplicht is de door burgers ingediende onderwerpen of voorstellen op de raadsagenda te zetten en te behandelen. Deze verplichting maakt dat het formele burgerinitiatief een instrument is om de kloof tussen de politiek en de burgers te verkleinen. Informele burgerinitiatieven zijn van alle tijden. Ze hebben in 2007 een nieuwe impuls gekregen door de 250 miljoen euro die Ella Vogelaar, voormalig minister voor Wonen, Werken en Integratie heeft vrijgemaakt voor de initiatieven van burgers in probleemwijken.

| | |
|---------------------|--|
| Informereren | Informatieavonden, wijkkranten, conferenties, excursies, tentoonstellingen, campagnes, portiekgesprekken. |
| Raadplegen | Inspraak, hoorzitting, klankbordgroep, referendum, denktank, schouw, enquêtes, panels, focusgroepen, allerlei debatformen, rondetafelgesprekken, elektronische peiling, fotowedstrijden, prijsvragen, bijeenkomsten, draagvlakonderzoek. |
| Adviseren | Adviesraden, wijkplatforms, dorpsraden, expertmeetings, planteam, rondetafelgesprekken. |
| Coproduceren | Overleggroepen, projectgroepen, werkateliers, werkgroepen, participatieovereenkomsten, convenanten. |
| Meebeslissen | Medezeggenschapsraden, stuurgroep, agendarecht, recht van initiatief, referendum. |

5.3 Motieven om te participeren

Burgers en beleidsmakers hebben ieder hun eigen motieven om te investeren in beleidsparticipatie. Voor burgers speelt het zelfontplooiingsmotief een rol: het ontwikkelen van capaciteiten, opdoen van ervaringen en vergaren van kennis, het verhogen van het eigen woongenot of hebben van een zinnige vrijetijdsbesteding. En ook het krijgen van erkenning of vinden van een uitdaging op organisatorisch of bestuurlijk vlak.

Sociale motieven zijn ook van belang: het ontmoeten van (nieuwe) mensen en het onderhouden van sociale contacten. Hieronder vallen ook motieven die voortkomen uit de identificatie met een gemeenschap, bijvoorbeeld met lotgenoten of andere buurtbewoners.

Ten slotte is er het ideële motief: vanuit een bepaalde overtuiging invloed willen uitoefenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een sterke betrokkenheid bij een bepaald inhoudelijk thema (duurzaamheid). Burgers worden ook gemotiveerd vanuit het belang dat zij hechten aan het bewaken van de lokale machtsbalans, of het besef dat belangen van de (buurt)gemeenschap politiek moeten worden verdedigd.

In de praktijk komen burgers vaak uit een combinatie van verschillende motieven tot participatie. Beleidsparticipatie is een bron van ontspanning, contacten, status en ontwikkeling.

Beleidsmakers richten zich op het bevorderen van beleidsparticipatie en hebben daarvoor ook verschillende motieven. In een aantal gevallen is dit de wettelijke plicht

tot het raadplegen van burgers. Veel vaker echter bestaat de overtuiging dat via participatie meer draagvlak (nu en later) voor beleid, uitvoering en beheer wordt verworven. Beleidsparticipatie kan vertraging in het beleidsproces voorkomen en de daad- en slaagkracht van uitvoering en maatregelen vergroten en daarmee de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van beleid. Burgers brengen (andere) informatie, aspecten en inzichten naar voren die anders wellicht over het hoofd worden gezien.

Participatie kan ook bijdragen aan tevredenheid van burgers. Wanneer burgers het gevoel hebben dat zij voldoende inbreng hebben in het besluitvormingsproces, is hun instemming met het proces groter.

Er is ook een democratisch belang van beleidsparticipatie, namelijk de bijdrage die het levert aan het vertrouwen in instituties en te nemen beslissingen. Het samen met diverse (groepen) burgers vinden van een oplossing voor maatschappelijke problemen en het tot overeenstemming komen over de aanpak, vergroot de tolerantie en begrip voor elkaars (soms tegenstrijdige) standpunten.

5.4 Participatiecapaciteit

De bereidheid van burgers om een bijdrage te leveren aan beleidsontwikkeling neemt toe als goed wordt aangesloten bij hun participatiecapaciteit. Dit begrip komt uit de publicatie *Geëngageerd bewonerschap* van Hendrik Wagenaar en Maurice Specht van het Nicis Institute. “Er is participatiecapaciteit als burgers voldoende vaardigheden en zelfvertrouwen hebben ontwikkeld om effectief en langdurig met andere partijen samen te werken bij het oplossen van problemen in hun leefom-

geving.” De participatiecapaciteit kan versterkt worden door vaardigheden verder te ontwikkelen, via gedeelde aspiraties, waarden, overtuigingen, vertrouwen en taal en met voldoende (financiële) middelen.

Onderzoek van Gideon Bolt van de Universiteit van Utrecht laat zien dat voor beleidsparticipatie van burgers op wijkniveau twee factoren sterk stimulerend zijn: de verbondenheid met de buurt, en het gevoel of het besef dat er daadwerkelijk invloed is op het beleid.

Gemeenten hebben veel mogelijkheden om participatie te stimuleren. De kunst is deze mogelijkheden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij wat onder bewoners leeft. Gemeenten moeten concreet maken waar burgers daadwerkelijk en zichtbaar een bijdrage aan kunnen leveren en hoe dit verwerkt zal worden in het beleid. Burgers krijgen dan het idee dat de gemeente geïnteresseerd is in wat zij naar voren brengen, dat hun bijdrage meerwaarde heeft en tot nieuwe inzichten leidt. Participatie wint aan gewicht wanneer de gemeente het tot een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingsproces maakt.

Het is belangrijk dat burgers al in een vroeg stadium betrokken worden, al in de voorbereidings- en consultatiefase. Het voordeel hiervan is dat alle partijen door uitwisseling van informatie en argumenten leren welke zaken als belangrijk of problematisch worden ervaren. Partijen krijgen inzicht in elkaars doelstellingen en oplossingen en kunnen bedenken hoe zij hun eigen percepties, doelstellingen en strategieën op die van anderen kunnen afstemmen. Maar participatie houdt niet op bij de besluitvorming. Ook erna, bij de uitvoering

van het beleid, kunnen bewoners- of gebruikersgroepen een bijdrage leveren. In een convenant kan bijvoorbeeld worden vastgelegd wie wat zal doen en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Verder is nog van invloed dat de manier van betrokkenheid past bij de fase van het beleidsproces. Evaluatie van beleid vereist een andere aanpak en inbreng dan een brainstorm over nieuwe beleidsthema's (agendaforming). En dan moeten de participatievorm en bestuursstijl ook nog overeenstemmen. In de praktijk is dat niet altijd zo. Een bestuursstijl - de wijze van omgaan met de burger, de toon en aard van de communicatie en de aansturing van de betrokken partijen - kan hardnekkig zijn en moeilijk te veranderen. Ook kunnen er onderlinge verschillen zijn tussen de bestuursstijl van een college, van een individuele wethouder of van een ambtenaar.

Voldoende capaciteit, kwaliteit en hulpmiddelen zijn voorwaarden om het proces van beleidsparticipatie te begeleiden. Het kan zijn dat er geïnvesteerd moet worden in scholing en training van ambtenaren of van de leden van een Wmo-raad.

5.5 Dilemma's

Institutionele en dagelijkse werkelijkheid

Beleidsparticipatie is - gezien de vele nota's en beleidsstukken over participatie – inmiddels een 'institutionele vanzelfsprekendheid'. Dat wil nog niet zeggen dat het ook een 'dagelijkse vanzelfsprekendheid' is. Bewonersparticipatie is lang niet altijd onomstreden. Zo wordt bijvoor-

beeld de inhoud van stedelijke vernieuwing in grootschalige en risicovolle projecten nog steeds sterk bepaald door overeenkomsten tussen gemeenten, corporaties en marktpartijen. Het betrekken van bewoners(organisaties) wordt vaak beschouwd als een extra overlegcircuit en zou leiden tot meer discussie, compromissen en vertraging. Bewoners zouden ook het zicht op vernieuwing en langere termijn perspectieven ontberen.

Ook op andere terreinen is de praktijk weerbarstig. Paragraaf 5.3 liet zien dat het betrekken van burgers bij een beleidsproces vertraging kan voorkomen (= tijdswinst), maar het kost ook tijd. Ambtenaren en politici willen en kunnen soms sneller dan burgers. Burgers willen soms ook iets anders dan ambtenaren en politici, die denken te weten wat goed is voor hun leefsituatie (bottsende probleemdefinities). En wat doet een gemeente wanneer participanten iets willen dat diametraal staat op de wensen en overtuigingen van die gemeente?

Daarenboven bestaat dé burger niet. Wat de ene groep burgers belangrijk vindt, vindt een andere groep misschien onzin. De representativiteit van de burgers is dus ook een kwestie. Namens wie spreken de insprekers, de deelnemers aan een bewonersatelier en de leden van een Wmo- of wijkraad?

Verwachtingen en teleurstellingen

Bij participatie kunnen verwachtingen nogal eens (te) hooggespannen zijn. De kans op teleurstelling is dan groot: over het proces, de resultaten en de duurzaamheid van de oplossingen. Gevoelens van teleurstelling en verontwaardiging vormen een belangrijke reden

voor bewoners om niet meer te participeren en ook niet te willen participeren in toekomstige processen. Moeizaam verkregen vertrouwen tussen de partners kan omslaan in wantrouwen. Ook overheden raken nogal eens teleurgesteld. Zij hebben veel initiatief genomen voor vernieuwing van participatie, bijvoorbeeld door de inzet van creatieve vormen zoals die beschreven zijn in hoofdstuk 12. Maar de ervaringen zijn wisselend: soms doen er te weinig mensen mee of zijn bepaalde cruciale groepen afwezig. Dat doet afbreuk aan het gewenste resultaat, zowel wat betreft het verbreden van draagvlak als het krijgen van kwalitatieve input.

Participatieparadox

In *Geëngageerd bewonerschap* spreken de auteurs van een bestuurlijke participatieparadox. Met die term willen ze duidelijk maken dat de overheid met participatieprojecten vaak niet bereikt wat ze ermee beoogt. Het participatieproces krijgt niet die positieve waardering die de bestuurders en beleidsmakers hadden verwacht. En bewoners zien hun inbreng niet terug in de uiteindelijke plannen. De knelpunten voor deze paradoxale situatie vinden hun oorsprong in te hoge en onuitgesproken verwachtingen en onheldere machtsposities.

Complexiteit

Participatieprocessen zijn belangrijke maar ook ingewikkelde processen. Vaak wordt onderschat wat er allemaal bij komt kijken en wordt overschat wat het werkelijk kan opleveren. Dit kan te maken hebben

- * met de ingewikkeldheid van een bepaald beleidsthema, waarbij oorzaken en gevolg niet altijd eenduidig zijn (causale complexiteit);

- * of met de uitvoering (doelmatige en organisatorische complexiteit);
- * of met de warwinkel van verschillende instituties met hun verschillende doelstellingen, regels, culturen en verwachtingen (institutionele complexiteit).

Bij intensieve participatie is bestuurlijke effectiviteit ook afhankelijk van het vermogen om met veel verschillende mensen te kunnen communiceren en om conflicten op productieve wijze op te lossen. Participatie-initiatieven mislukken wanneer men zich dit onvoldoende realiseert.

5.6 Trends

Wijkbudgetten

Het IPP heeft de inhoud van de coalitieakkoorden van na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 geanalyseerd op trends in beleidsparticipatie. Wijkgericht werken en wijkbudgetten blijken veruit de belangrijkste instrumenten te zijn om samen met bewoners vorm te geven aan leefbaarheid. Veel colleges willen de wijk- en dorpsraden of bewonersverenigingen ook meer zeggenschap geven over de besteding van deze budgetten. Mede onder druk van de dreigende bezuinigingen in de komende bestuursperiode willen gemeenten het beheer en onderhoud van wijken ook meer afstemmen op, of zelfs laten afhangen van, bewonersinitiatieven.

Participatiemakelaars

Meer en meer stellen gemeenten participatiemakelaars of wijkmanagers aan. Zij hebben een speciale taak. Deze ambtenaren helpen een burgerinitiatief op weg.

Zij trekken er veel op uit, praten met initiatiefnemers en halen geluiden 'van buiten naar binnen'. Zij nemen de tijd om te luisteren, door te vragen, en gaan op zoek naar de vraag achter de vraag. Ze staan dicht bij de (wijk)bewoners dan het ambtelijk apparaat. Daardoor zien zij eerder de problemen waar bewoners mee kampen. Ze vormen als het ware de maatschappelijke voelspriet van de gemeente. Enerzijds zijn zij duidelijk over wat wel en wat niet kan en waarom, anderzijds kunnen zij buiten bestaande kaders denken en mogelijkheden en capaciteiten van burgers ontdekken. Deze ambtenaren brengen initiatiefnemers in contact met anderen, zoals ondersteuningsorganisaties of fondsen. Door hun inzet geven zij burgers de ruimte om naar eigen inzicht een initiatief vorm te geven.

Internet

Gemeenten willen de mogelijkheden van internet beter benutten voor interactieve vormen van burgerparticipatie. Het gaat daarbij om een fundamentele verandering van denken. Oudere mensen zien internet vooral als een enorm grote boekenkast. Jongeren beschouwen internet in de eerste plaats als een communicatiemiddel. De (lokale) overheid neigt nu nog naar de boekenkastopvatting, maar daar komt geleidelijk verandering in. Veel gemeenten komen nog niet verder dan een (vast of wisselend) digitaal burgerpanel dat met enige regelmaat een vragenlijst mag invullen, maar er is een zoektocht op gang gekomen naar (inter)actievere vormen van participatie. Zo is er het experiment van de gemeente Amsterdam begin 2010 met *crowdsourcing*. Er is een aparte website gemaakt, amsterdamopent.nl, waar bezoekers drie vragen kre-

gen voorgelegd: hoe pakken we het fietsparkeren aan? Wat wordt de nieuwe inrichting van de Wallen? Hoe kunnen we de stad aan duurzame energie helpen? De Amsterdammers reageerden massaal. Voor de gemeente was dit de aanleiding om deze manier van raadplegen verder te ontwikkelen.

Ook in de ruimtelijke ordening kan internet een belangrijke rol spelen. Interactieve beleidsvorming wordt een stuk eenvoudiger wanneer alle bestemmingsplannen en stedenbouwkundige voornemens online staan. Dit staat de komende jaren te gebeuren. Dan is het voor de overheid veel gemakkelijker om grote groepen mensen te bereiken. En voor de burger is het veel eenvoudiger om te reageren of om met tegenvoorstellen te komen. Op de landelijke site www.verbeterdebuurt.nl kunnen mensen nu al terecht met kritiek op of suggesties voor hun wijk. Deze informatie wordt doorgestuurd naar de betreffende gemeente. De gemeente kan vervolgens op de site melden of er iets met de opmerking gedaan wordt en zo ja wat. Nog niet alle gemeenten zijn aangesloten, maar de (particuliere) initiatiefnemers verwachten dat dit binnenkort wel het geval zal zijn.

Heel voorzichtig betreden gemeenten ook het domein van de sociale media zoals Facebook of *local communities*. Dat kan op veel verschillende manieren: bloggen, twitteren of reageren op fora. Een punt van zorg is hoe ambtenaren in zo'n omgeving moeten opereren. Wel of niet melden dat je ambtenaar bent? Wat kun je zeggen? Hoe moet je reageren op kritiek op jou of jouw organisatie? De Vlaamse overheidssite

www.OpenOverheid.nu heeft de discussie geopend en vraagt ambtenaren mee te werken aan het formuleren van richtlijnen voor omgang met de sociale media. Het gebruik van sociale media in het ontwikkelen van nieuwe vormen van participatie staat nog in de kinderschoenen, evenals onderzoek daarnaar door universiteiten en lectoraten van hogescholen. Het is nog onduidelijk of sociale media de huidige vormen van beleidsparticipatie wezenlijk zullen veranderen of dat het een aanvulling wordt waar sommige burgers wel en andere geen gebruik van zullen en kunnen maken.

5.7 De derde generatie

Beleidsparticipatie lijkt langzamerhand een ander gezicht te krijgen. In de toekomst nemen burgers wellicht veel meer zelf initiatief. Zij schatten dan in wanneer zij ondersteuning en hulp vragen van professionals, deskundigen en de overheid. Zij zoeken op basis van eigen waarnemingen, wensen en belangen naar samenwerking met verschillende partijen, niet alleen de overheid, en zoeken met hen naar andere en misschien meer duurzame oplossingen.

Burgerinitiatieven, door bestuurskundigen enthousiast benoemt als de derde generatie burgerparticipatie, worden gezien als nieuwe trend. Burgers zetten zich actief in met eigentijdse vormen en krijgen meer en meer invloed op het beleid. De inhoud en reikwijdte van deze nieuwe wijze van beleidsparticipatie is nog ongewis. Gemeenten en burgers zijn aan het pionieren; er wordt veel uitgetoetst, en er liggen veel nieuwe uitdagingen en kansen.

Interactief beleid

Burgers laten meepraten én meedoen in de ontwikkeling van Wmo-beleid, ook de mensen die zich niet snel laten horen, geen dikke stukken lezen en zich zelden op vergaderingen vertonen. Deze ambitie waarmaken vraagt nogal wat. Natuurlijk, de Wmo-adviesraad is een krachtig instrument. Maar hoe deskundig ook, in de gangbare vormen van belangenbehartiging horen we toch vooral de witte, oudere en gehandicapte burgers, alle inspanningen tot meer representativiteit ten spijt. Amsterdam koos daarom, naast formeel overleg, ook voor onorthodoxe vormen van cliënt- en burgerraadpleging.

Binnen de programma's huiselijk geweld, maatschappelijke opvang en maatschappelijk meedoen leidde de zoektocht naar de optimale interactievorm ons tot de organisatie van expertmeetings, debatcafés en een vaak zeer verhelderend kopje koffie met de wethouder. De 'Ambassadeursaanpak', waarin vertegenwoordigers van doven, daklozen, ggz-cliënten, kleine taalgroepen en verstandelijk gehandicapten een sleutelrol spelen in het bereiken van de achterbannen, gaf belangrijke input voor de evaluatie van Wmo-beleid.

Na 4 jaar is het resultaat dat de Wmo lééft en in de stad voor veel gespreksstof zorgt, ook al zijn de belangen verschillend en is niet iedereen het met elkaar eens. Dat ambtenaren en bestuurders de toegevoegde waarde van ervaringsdeskundigheid ontdekken. En dat het loont om in vroege fasen in gesprek te gaan en niet als een plan al af is. Dus wees, word en blijf creatief in het opzoeken van gesprekpartners, en ga verder dan het instellen van formele podia. Dan krijg je wezenlijke signalen en vragen op tafel, en wordt beleid niet achter het bureau ontwikkeld, maar in samenspraak met de mensen voor wie het bedoeld is. Beide partijen varen daar wel bij.



Anja Hommel, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven Amsterdam

Maatschappelijke participatie

Terugblik

Silke van Arum en Aletta Winsemius, MOVISIE

Matthijs Uyterlinde, Regioplan

In dit blok over maatschappelijke participatie hebben we kunnen lezen over participerende burgers die zich op allerlei manieren inzetten voor de samenleving: als bewoner, als werkende, als cliënt, als vrijwilliger, als gebruiker, als ervaringsdeskundige, als verbinder. Zoals Inge in hoofdstuk 1, die als vrijwilliger in de Oasis Game bewoners in Amsterdam Noord hielp om hun ideeën voor het opknappen van de wijk uit te voeren. Of de jonge Jarrel uit hoofdstuk 3, die als ervaren cannabisgebruiker andere jongeren voorlichting geeft over het gebruik van alcohol en cannabis. Twee voorbeelden van hoe mensen iets voor de samenleving kunnen betekenen. Natuurlijk zijn er talloos veel meer.

In dit blok zijn veel voorkomende vormen van maatschappelijke participatie beschreven, evenals manieren om deze vormen van participatie te bevorderen. Achtereenvolgens zijn bewonersparticipatie, georganiseerd vrijwilligerswerk, participatie door doelgroepen (zoals ouderen, jongeren, allochtonen) en beleidsparticipatie aan bod gekomen. Uit de hoofdstukken komt een aantal gemeenschappelijke vraagstukken naar voren.

Aansluiten bij motieven

Mensen hebben verschillende redenen om maatschappelijk actief te zijn. Ze ergeren zich aan de rotzooi op straat of de hangjongeren in de buurt. Er is in de buurt geen fatsoenlijke speelplek voor hun kinderen. Ze brengen uren door op het voetbalveld (en in de kantine) en helpen graag de club groot te maken. Ze bekommeren zich om hun buurvrouw die slecht ter been is of komen in contact met het vrijwilligerswerk van Humanitas. De motieven van burgers komen niet automatisch overeen met de doelen van overheden. Burgers houden zich zelden bezig met 'het vergroten van de sociale cohesie' of 'het beperken van de kosten in de zorg'. En cru gezegd: het zal ze een zorg zijn of de gemeente haar begroting rond krijgt. Ze zijn maatschappelijke actief omdat ze dat leuk of belangrijk vinden.

Deze discrepantie in motieven kan leiden tot fricties tussen gemeenten en burgers. Tot het overvragen van de actieve burgers en vrijwilligersorganisaties. Burgers kunnen het gevoel krijgen gebruikt te worden en de beleidsmakers raken gefrustreerd. Succes wordt geboekt daar waar nadrukkelijk gezocht wordt naar het aansluiten bij de leefwereld van burgers en het verbinden van motieven van burgers met overheidsdoelen.

Oog voor diversiteit

Bij het streven van beleidsmakers en politici om meer mensen maatschappelijk actief te laten worden, wordt niemand overgeslagen. Dat vraagt om extra aandacht voor groepen waarvoor participatie niet vanzelfsprekend is. De auteur van het derde hoofdstuk, waarin het gaat om het bevorderen van participatie van bepaalde groepen, waarschuwt voor een te eenzijdige focus op een specifiek groepskenmerk. Mensen verenigen immers meerdere kenmerken. Iemand is bijvoorbeeld zowel jong, als allochtoon als vrouw als gebonden aan een rolstoel. Islamitische homojongeren zijn een andere doelgroep dan overlastgevende schoolverlaters, ondanks dat ze tot dezelfde leeftijdscategorie horen. Oog hebben voor diversiteit is een belangrijk aandachtspunt.

Bewonersparticipatie en beleidsparticipatie

Met name de hoofdstukken over bewoners- (1) en beleidsparticipatie (5) laten zien dat de grens tussen meedenken en meepraten over beleid en mee-vormgeven in de uitvoering erg vaag kan zijn. Een voorbeeld hiervan is als bewoners zich onveilig voelen in hun buurt en in overleg gaan met de politie en het welzijnswerk. Gezamenlijk organiseren zij een vorm van buurtsurveillance en spreken jongeren die overlast veroorzaken. Er is dan sprake van een burgerinitiatief dat wordt ondersteund door de gemeente. Veiligheidsbeleid wordt op zo'n moment in de wijk ontwikkeld en uitgevoerd. In de literatuur wordt dit de derde generatie burgerparticipatie genoemd. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich door zal zetten. Het voorbeeld van de Lerende Gemeenschap in Hellendoorn bij hoofdstuk 5 laat zien hoe het in de praktijk vorm kan krijgen.

Grenzen aan burgerschap?

Uit alle hoofdstukken in dit blok blijkt dat veel burgers bereid zijn tot actieve maatschappelijke participatie. Er zijn in Nederland honderden burgerinitiatieven, miljoenen vrijwilligers zijn actief. De hoofdstukken laten niet alleen de bereidheid van burgers zien, maar ook de grenzen aan hun mogelijkheden. In hoeverre komen mensen er aan toe om naast hun werk, gezin, zorg voor ouders,

en sportactiviteiten, ook nog boodschappen te doen voor hun bedlegerige overbuurvrouw? Of Nederlandse conversaties te oefenen met de Iranese buurvrouw, zitting te nemen in het buurtcomité of de ouderraad, te collecteren voor het goede doel of actief te zijn in de sportvereniging? Hoeveel ruimte zit er eigenlijk nog in de agenda van de Nederlander? Burgers willen zich inzetten in het verlengde van hun woonomgeving, hobby, plichtsgevoel of ideaal. Maar ze moeten niet overvraagd worden. Vanwege de schaarse vrije tijd van burgers is het verstandig daar zorgvuldig mee om te gaan. Wie worden aangesproken om mee te denken en mee te doen? Hoe vaak? Met welk doel? Bij welke belangen of wensen van burgers sluit dat doel aan? Omdat maatschappelijke participatie zich niet beperkt tot één beleidsterrein, helpt integraal participatiebeleid bij het maken van deze afwegingen. Op zijn minst is afstemming en samenwerking tussen de verschillende beleidsdisciplines gewenst. Participatieprogramma's die elkaar aanvullen en versterken, betekenen drie keer winst: voor de doelgroep vanwege een duidelijk aanbod, voor lokale uitvoerders omdat ze elkaar niet voor de voeten lopen en voor de gemeente omdat budgetten efficiënter kunnen worden ingezet.

Participatiebewustzijn

Het is de vraag in hoeverre Nederlanders zich bewust zijn van de participatieambities van politici en beleidsmakers. Participatie op de arbeidsmarkt wordt kinderen sinds jaar en dag met de paplepel ingegoten. Als je een scooter en een hip mobieltje wilt, moet je een bijbaantje zoeken. Maatschappelijke participatie – je inzetten voor je naaste of de samenleving – heeft daarentegen vaak een veel abstractere waarde. De uitdaging voor politici en beleidsmakers ligt erin om het *participatiebewustzijn* van burgers te vergroten. Van alle burgers: jong en oud, werkend en niet-(meer) werkend, kwetsbaar en weerbaar.

Met de komst van de Wmo gaat er momenteel veel aandacht uit naar wat weerbare burgers kunnen doen voor kwetsbare burgers. Verderop in het boek zien we dat kwetsbare burgers vaak veel onderlinge steun verlenen. Maar er valt nog een wereld te winnen in het toegankelijker maken van de samenleving voor mensen voor wie participatie tot nu toe niet vanzelfsprekend is. Op een manier die bij hen past.

In het tweede hoofdstuk is geconstateerd dat mensen die op jonge leeftijd participeren in het vrijwilligerswerk, dat gedurende de rest van hun leven veelal blijven doen. Maatschappelijke stages voor jongeren vormen in dit licht een veelbelovend initiatief, maar mogelijk liggen er

nog meer kansen in het domein van onderwijs en opvoeding. Want waarom is arbeidsparticipatie in de meeste kringen wel vanzelfsprekend, maar maatschappelijke participatie niet?

Sociaal kapitaal groeit met de juiste investering

De hoofdstukken in dit blok bevatten voorbeelden van de waarde van maatschappelijke participatie – zowel voor individuele burgers als voor de samenleving. Het zorgt ervoor dat burgers nieuwe vaardigheden opdoen en nieuwe verbindingen aangaan. Het draagt bij aan preventie van risicovol gedrag, het levert gezondheidswinst op voor ouderen door het voorkomen van sociaal isolement en het kan een positieve impuls geven aan de leefbaarheid in buurten.

Het is de kunst burgers op de juiste manier te mobiliseren en burgerinitiatieven op de juiste manier te ondersteunen. Soms betekent dat nauwe betrokkenheid van (sociale) professionals of ambtenaren. Maar soms is het juist ook van belang ruimte te creëren of op afstand te blijven. Te gerichte sturing kan zelfs de dood in de pot zijn voor burgerinitiatieven.

Arbeidsparticipatie

2

Blok

Arbeidsparticipatie

Introductie

Marjoke Verschelling, MOVISIE

Inleiding

De aandacht voor arbeidsparticipatie is de laatste jaren steeds meer toegenomen. 'Iedereen aan het werk' is een veelgehoord adagium. Het is belangrijk dat iedereen die kan werken werkt. Om trends als vergrijzing en ontgroening in de samenleving op te vangen, de sociale zekerheid betaalbaar te houden, en om in eigen inkomen te kunnen voorzien. Er is een duidelijke verschuiving te zien van de verzorgingsstaat naar de participatiemaatschappij, waarin van de burger gevraagd wordt om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. De vanzelfsprekendheid van uitkeringen en voorzieningen is verleden tijd: werk gaat boven inkomen.

Participatie in de vorm van betaald werk is niet altijd voor iedereen haalbaar. Mensen kunnen, net als bij andere vormen van participatie, op bepaalde momenten in hun leven belemmeringen ervaren die het moeilijk maken om te werken. Lichamelijke beperkingen, maar ook psychische of psychosociale problemen zorgen ervoor dat mensen (tijdelijk) uit het arbeidsproces raken. De ondersteuning bij en bevordering van arbeidsparticipatie van deze groep mensen is onderwerp van dit blok.

Aansluiting regelen tussen bevordering van maatschappelijke participatie en bevordering van arbeidsparticipatie is onontbeerlijk. Wanneer mensen bijvoorbeeld als vrijwilliger of door activiteiten in het welzijnswerk vaardigheden opdoen en een stap willen maken richting betaald werk is een vloeiende overgang gewenst. Dit vraagt afstemming op beleidsniveau en in de uitvoering. Sinds 2009 bundelt de Wet participatiebudget een aantal wetten op het gebied van participatie, met als doel participatiebevordering meer integraal vorm te geven. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) maakt geen onderdeel uit van deze bundeling. Gemeentelijk is de uitvoering van beide wetten ook gescheiden. De Wmo wordt door de afdeling welzijn of maatschappelijke ondersteuning uitgevoerd en de Wet participatiebudget door de afdeling werk en inkomen of sociale zaken. Wel hebben de wetten in veel gevallen betrekking op dezelfde doelgroepen. Reden temeer voor onderlinge verbinding. Over educatie en inburgering, belangrijke doelgebieden van de Wet participatiebudget, is meer te vinden in hoofdstuk 4.

Doel

Naast het actief zijn in gezin, sociaal netwerk en de maatschappij besteden veel mensen een groot deel van hun tijd aan werk. Arbeidsparticipatie kan meerdere doelen dienen. Allereerst wordt door te werken economische zelfstandigheid gerealiseerd. Daarnaast worden in werk talenten opgedaan en ontwikkeld. Werk heeft tevens een sociale functie in het ontmoeten van anderen en het samenwerken met collega's. Ook voor de samenleving levert arbeid veel op. Er worden producten en diensten geleverd waardoor de maatschappij functioneert en die een economische waarde vertegenwoordigen. Ook draagt betaald werk bij aan de bekostiging van sociale voorzieningen.

Doelgroep

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert voor arbeidsparticipatie de volgende definitie: 'het percentage van de potentiële beroepsbevolking met een leeftijd tussen de 15 en 65 jaar dat betaald werk verricht voor tenminste twaalf uur per week of hier actief naar op zoek is'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen netto- en brutoparticipatie. Nettoparticipatie is het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale bevolking. De werkzame beroepsbevolking bestaat uit personen die daadwerkelijk participeren op de arbeidsmarkt: ze hebben een betaalde baan van minimaal twaalf uur per week. De brutoparticipatie is het aandeel van de werkzame én werkloze beroepsbevolking in de bevolking. Het gaat bij de bruto arbeidsparticipatie dus ook om mensen die werk zouden willen, hier actief naar op zoek zijn en hiervoor ook nog eens direct beschikbaar zijn (de werkloze beroepsbevolking). In de onderstaande figuur staan de cijfers van arbeidsparticipatie van het CBS over 2009 en het eerste kwartaal van 2010.

| Arbeidsparticipatie | | | | |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Totale bevolking 15 tot 65 (x1000) | Totale beroeps- bevolking (x1000) | Bruto arbeids- participatie | Netto arbeids- participatie |
| 2009 | 11.014 | 7.846 | 71,2 % | 67,8% |
| Eerste kwartaal 2010 (voorlopige cijfers, seizoens- gecorrigeerd) | 11.014 | 7.780 | 70,6 % | 66,4 % |

In dit blok spreken we met name over mensen voor wie arbeid niet vanzelfsprekend is en gaan we in op manieren waarop hun arbeidsparticipatie wordt bevorderd. Het gaat om mensen die vanwege een arbeidshandicap of andere beperkingen niet in staat zijn te werken. Om een idee van aantallen te geven: In 2008 hadden 820.400 mensen een uitkering op basis van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) of de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Daarnaast waren er 161.000 mensen met een uitkering op basis van de Werkloosheidswet (WW) en 262.000 met een uitkering van de Wet werk en bijstand (WWB).

Een andere manier om naar de doelgroep te kijken is langs de indeling van de participatieladder die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Regioplan is ontwikkeld. Door middel van participatieladder worden mensen ingedeeld op basis van hun participatieniveau in de samenleving. De ladder bestaat uit zes treden:

- * niveau 6: betaald werk,
- * niveau 5: betaald werk met ondersteuning,
- * niveau 4: onbetaald werk,
- * niveau 3: deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging),
- * niveau 2: sociale contacten buitenshuis,
- * niveau 1: geïsoleerd levend.

Mensen zonder een arbeidscontract vallen in één van de onderste vier treden, mensen met een reguliere baan worden in treden 5 en 6 geplaatst.

Organisaties

Er zijn veel organisaties actief als het gaat om bevordering van arbeidsparticipatie. Sociale diensten, re-integratiebureaus, welzijnsorganisaties en geestelijke gezondheidszorginstellingen zijn voorbeelden van organisaties die bemiddelen om mensen weer op weg helpen op de arbeidsmarkt. Zij bieden werk(ervarings)plekken aan of ondersteuning bij het behouden van een baan.

Wettelijke kaders

Er is een groot scala wettelijke kaders dat betrekking heeft op de bevordering van arbeidsparticipatie. Hieronder staan de belangrijkste activerende wetten op een rij. In de volgende hoofdstukken komen deze wetten allemaal aan de orde en worden ze toegelicht.

- * Wet participatiebudget
- * Wet werk en bijstand (WWB)
- * Wet sociale werkvoorziening (Wsw)
- * Wet investeren in jongeren (WIJ)
- * Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
- * Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)
- * Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
- * Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong)
- * Werkloosheidswet (WW)

Betrokken overheden

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaalt het beleid op het gebied van arbeid in Nederland. De uitvoering van dit beleid krijgt op lokaal niveau vorm, met name door de inzet van sociale diensten en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Sociale diensten geven uitvoering aan de WWB, UWV is verantwoordelijk voor alle wettelijke regelingen die te maken hebben met arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Verder was onder Balkenende IV ook het ministerie van Wonen, wijken en integratie betrokken bij het bevorderen van arbeidsparticipatie door het vormgeven van het inburgeringsbeleid in Nederland. Daarnaast zijn beleidsambtenaren die zich op lokaal en landelijk niveau bezighouden met maatschappelijke participatie ook betrokken.

Opbouw van het blok

In dit blok bekijken we hoe arbeidsparticipatie wordt bevorderd. We onderscheiden drie manieren van bevordering: door sociale activering (hoofdstuk 6), door re-integratie (hoofdstuk 7) en door het bieden van (arbeidsmatige) dagbesteding en begeleid werken (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 belichten we de rol van cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid.

Werken aan perspectief

Participatie door sociale activering

6

Louis Polstra, Kenniscentrum Arbeid, Hanzehogeschool
Groningen. Marjet van Houten, MOVISIE

Inleiding

Sociale activering wordt gezien als een bruikbaar instrument om de maatschappelijke participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. Het wordt ook ingezet om mensen die in een sociaal isolement leven of dreigen te raken meer bij de maatschappij te betrekken. Sociale activering bevindt zich hiermee op het snijvlak van 'werk en inkomen' en welzijnswerk. Het doel is mede afhankelijk van de invalshoek die wordt gekozen.

Het welzijnswerk heeft een lange traditie van buurtgerichte sociale activering in de vorm van onder andere buurtopbouwwerk, stadsvernieuwing en buurt- en straatwerk. In de wereld van 'werk en inkomen' zijn de eerste stappen halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw gezet met een wijziging van de Algemene bijstandswet (Abw). Inmiddels zijn we vijftien jaar verder en voeren alle gemeenten een specifiek sociaal activeringsbeleid. Dit is veelal belegd bij de sociale dienst. Afhankelijk van de breedte van de lokale definitie - smal, waarin toeleiding van de arbeidsmarkt

centraal staat of breed, waarin ontplooiing en het bestrijden van sociale uitsluiting leidend is - houden ook andere gemeentelijke diensten en afdelingen zich met sociale activering bezig.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag hoe sociale activering een bijdrage levert aan het (weer) gaan participeren van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De eerste paragraaf schetst in vogelvlucht het ontstaan en de ontwikkeling van sociale activering. 6.2 plaatst sociale activering in het perspectief van het arbeidsbegrip. In 6.3 geven we een overzicht van vormen van sociale activering en de partijen die daarbij betrokken zijn. 6.4 bespreekt de dilemma's die met sociale activering samenhangen en de laatste paragraaf gaat in op wat deze dilemma's betekenen voor gemeenten.

Meedoen in de gemeente Groningen

Paul Mulder (30) doet sinds april 2010 mee aan het participatietraject Meedoen van de gemeente Groningen. Hij werkt als woonassistent op een kleine afdeling voor jongere dementerende mensen van een woonzorgcentrum. De zes bewoners hebben allemaal een eigen kamer en er is een gezamenlijke huiskamer met een open keuken en een terras. De medewerkers koken op de afdeling en doen er ook de was. De sfeer is huiselijk.

Paul doet het werk met veel plezier. “Hiervoor heb ik in de bouw gewerkt, maar toen kwam de crisis. Ik stond op straat en er was geen ander werk. Dit is veel leuker werk dan in de bouw. Als je een hele dag gewerkt hebt is er niemand die je bedankt. Hier krijg je er wat voor terug.” Op de afdeling zijn ze blij met Paul. “In de zorg werken veel vrouwen. Een man in het team is fijn. Ook voor de bewoners is dat leuk. Hij is zorgzaam en kan goed met mensen omgaan. Paul heeft uit eigen initiatief het terras opgeknapt. We willen niet dat hij weggaat. Hij moet blijven!” Paul wil graag verder in de zorg. “Ik hoop dat ik straks van de gemeente een opleiding als helpende mag doen. Ik doe nu al een korte cursus computerles, want zonder kom je niet verder.”

Meedoen is er voor mensen in de bijstand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In 2010 zijn er verschillende Meedoen-activiteiten voor zo’n 200 klanten beschikbaar bij een groot aantal organisaties. Deelnemers kunnen een half jaar lang werkervaring opdoen met behoud van uitkering. Het is de bedoeling om de deelnemers te activeren en zo mogelijk toe te leiden naar een hoger niveau op de participatieladder. Voor de deelnemers die het een half jaar volhouden is er een bonus en een cursus die men zelf mag uitzoeken.

Ekke Wolters, oprichter en eigenaar Saaksumborg Advies





6.1 Opkomst van sociale activering

In 1990 verschijnt het rapport *Een wenkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dit rapport wordt een kantelpunt in de sociale zekerheid. Tot dan heeft de sociale zekerheid in het teken gestaan van bescherming van het inkomen. De overheid was tot het eind van de jaren tachtig, in de woorden van Koen Hermans, Elke van Hamme en Frans Lammertyn in *Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing*, "een passieve uitkeringsmachine, die enkel financieel optreedt als het kwaad al geschied is". Onbedoeld vergoedde de sociale wetgeving maatschappelijke uitsluiting en hield deze daarvoor in stand. De toenmalige verzorgingsstaat inclusief de sociale zekerheid was gebaseerd op wat Anthony Giddens in *Beyond Left and Right. The future of radical politics* 'extern risicomanagement' noemt. Sociale risico's zouden min of meer toevallig verspreid zijn onder de hele bevolking.

Individuele verantwoordelijkheid

Ten gevolge van de individualisering en het globaliseringproces groeit het inzicht dat sociale risico's zoals werkloosheid niet toevallig verspreid zijn over de bevolking. Onderzoek toont aan dat armoede en baanonzekerheid zich concentreren bij bepaalde risicogroepen: laaggeschoolden, jongeren, allochtonen. De traditionele verzorgingsstaat biedt geen oplossing voor deze structurele problemen. Als reactie ontstaat er een *paradigmaswitch*. *Een wenkend perspectief* breekt met het verleden en schetst een beeld van een activerende overheid met een participatiebeleid voor de niet-werkzame burger. De collectieve verantwoor-

delijkheid maakt plaats voor een individuele verantwoordelijkheid. Sociale uitsluiting wordt teruggebracht tot individueel niveau; individuele trajecten op basis van individuele kenmerken van de werkloze, gericht op de sociaal geïsoleerde burger in plaats van collectieve, nationale programma's. De rol van de overheid die daarbij past is een ondersteunende, waar ze eerst dienstverlenend was.

Een wenkend perspectief gaf de aanzet tot de eerste sociale activeringinitiatieven die halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw werden gezet. Daarvoor werd in 1996 de Algemene bijstandswet herzien. Deze wet had activering hoog in het vaandel en kende een experimenteerartikel. Het doel van dit artikel was ervaring op te doen met:

- * Het terugdringen van sociale uitsluiting door mensen sociaal te activeren.
- * Het bevorderen van toeleidingstrajecten richting arbeidsmarkt (arbeidstoeleiding).

De experimenteerperiode liep van 1 januari 1997 tot 1 januari 2002. Rond de eeuwwisseling nam het aantal experimenten met als doel louter sociale activering of arbeidstoeleiding af. Het aantal experimenten met een gecombineerde doelstelling steeg daarentegen. De Inspectie Werk en Inkomen noemde als mogelijke verklaring dat door de economische hoogconjunctuur in die dagen de 'bovenkant' van het uitkeringsbestand was uitgestroomd. Hierdoor kwam de groep met een grotere afstand van de arbeidsmarkt voor sociale activering in beeld.

Honderdduizenden varianten

De gewijzigde Algemene bijstandswet is in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (Wwb). Deze wet legde de activeringsverantwoordelijkheid neer bij de lokale overheid. Met het zogenaamde Wwb-werkdeel financierde de gemeente de re-integratietrajecten, waaronder sociale activeringstrajecten. Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget in werking getreden. Deze wet bundelt de gemeentelijke middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie in één specifieke uitkering voor gemeenten. Het is vervolgens aan de gemeente om de re-integratievoorzieningen, inburgeringsvoorzieningen, opleidingen en combinaties van deze drie te financieren voor elke inwoner van 18 jaar en ouder. Gemeenten hebben door de invoering van deze wet een enorme beleidsruimte gekregen om hun eigen keuzes te maken waaraan en aan wie ze hun geld willen besteden. Hierdoor bestaan er honderdduizenden varianten van sociale activering. En dat is in overeenstemming met het beginsel dat de sociaal uitgesloten burger ondersteund moet worden om weer aan het werk te gaan of deel te nemen aan maatschappelijk zinvolle activiteiten.

6.2 Sociale activering en arbeid

Arbeid is een belangrijke waarde. Niets doen wordt gezien als luiheid. Ledigheid is immers des duivels oorkussen. Werk geeft een nuttige dagbesteding, status en een mogelijkheid tot ontplooiing. Deze 'betekenis' van arbeid is niet exclusief voor Nederland. We delen dit met andere Noord-Europese landen. Er zijn ook culturen waar niet (meer) werken het statussymbool is in plaats van hard werken.

Werk als bindmiddel

Op de reguliere arbeidsmarkt is alleen plek voor mensen van wie de arbeid een economische meerwaarde heeft. Niet voor niets heet de documentaire waarin Marcel van Dam en Hans Heijnen de lotgevallen van werklozen laten zien: *De Onrendabelen*. Door de betekenis van arbeid betekent werkloosheid niet alleen verlies van inkomen. De invloed van werkloosheid heeft ook negatieve sociaal-psychologische en sociologische consequenties. Een hoge werkloosheidsgraad brengt het risico van sociale desintegratie met zich mee, want werk is ook een bindmiddel tussen individu en samenleving. Een betaalde baan wordt weliswaar als de hoogste vorm van maatschappelijke participatie gezien, maar het is niet enige vorm. Tussen betaald werk en niets doen ligt een bonte verzameling bezigheden buitenshuis die sociaal, zinvol, verplichtend en dagstructurend zijn. Sociale activering biedt de werkloze een route naar deze bezigheden.

Dubbele doelstelling

Voor sommigen zijn dit soort gestructureerde en verplichtende werkzaamheden buitenshuis het meest haalbare. Teveel belemmeringen blokkeren de weg naar de arbeidsmarkt. Voor anderen kan het een opstap naar arbeidsre-integratie betekenen. In de Wwb, artikel 6, eerste lid, onderdeel c, staat deze dubbele doelstelling van sociale activering als volgt omschreven: "het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie". De Wet participatiebudget verwijst naar deze tekst bij de omschrijving van het begrip re-integratievoorziening.

Sociale activering en arbeidsre-integratie kunnen in elkaars verlengde liggen, maar dat hoeft niet. In sociale activeringsprogramma's moet daarom zeer expliciet staan wat de doelen zijn en welke resultaten nagestreefd worden. Gaat het erom burgers uit hun sociaal isolement te halen of wordt een programma afgerekend op het aantal arbeidsre-integratietrajecten waar met succes is toegeleid? Hoewel sociale activeringsactiviteiten zo veel aspecten van arbeid in zich hebben dat ze op zichzelf al waardevol zijn, laat de huidige discussie over effectiviteit en verspilling van re-integratiemiddelen zien dat het 'opheffen van sociaal isolement' als enig doel niet voldoende is. Het wordt ook gezien als een middel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De participatieladder, die op dit moment bij sociale diensten wordt ingevoerd, is een meetinstrument dat hiervoor kan worden ingezet.

Participatieladder

Gemeenten moeten aan hun burgers verantwoording afleggen over de besteding van gemeenschapsgelden. Sociale activeringsprogramma's worden uit deze gelden betaald. Daarom willen gemeenten weten of met deze programma's de doelen die ze nastreven worden gehaald. In de wereld van arbeidsre-integratie is hiervoor de participatieladder ontwikkeld. Met behulp van de ladder wordt gekeken op welke participatietrede de klant staat en wat het doel moet zijn van het re-integratietraject. Het kan dat bijvoorbeeld trede 4 (onbetaald werk) het hoogst haalbare doel is. Heeft de bijstandsgerechtigde deze trede bereikt, dan is het zaak om het traject zodanig in te richten om het doel te consolideren.

De participatieladder bevordert het doelgericht werken en geeft inzicht in de samenstelling van het klantenbestand.

De ladder wordt niet alleen gebruikt om de participatiegraad van de werkloze burger te bepalen. Gemeenten zijn bezig om met behulp van de ladder hun arbeidsre-integratieaanbod in kaart te brengen om te kijken of het aanbod *matcht* met hun klantenbestand. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de participatieladder geen diagnostisch instrument is. Het feit dat een klant op trede 3 (deelname aan georganiseerde activiteiten) zit, geeft geen informatie waarom hij bijvoorbeeld geen onbetaald werk (trede 4) verricht. Alleen op basis van een duidelijke diagnose kan een gerichte interventie worden ingezet. Een sociaal activeringsprogramma is daarom niet voor elke klant in sociaal isolement of met weinig sociale contacten een geschikt aanbod.

De participatieladder is sterk gericht op de doelgroepen van het Participatiebudget: bijstandsgerechtigden, inburgeraars en werkloze jongeren. Hoewel het wel de ambitie is van de opstellers van de participatieladder, wordt het instrument nog weinig gebruikt voor andere doelgroepen voor sociale activering, zoals Wajongers, mensen met een WAO- of WIA-uitkering, arbeidsongeschikte zelfstandigen of ouderen. Zij zijn voor hun sociale activeringsaanbod aangewezen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het bevorderen van de maatschappelijke participatie is immers de doelstelling van deze wet. Bij de Wmo gaat het niet alleen om participatie in het domein van arbeid, maar ook om participatie in de zorg en om sociale contacten in de buurt en dorp.

Participatiewiel

MOVISIE heeft het participatiewiel ontwikkeld, waarin breed gekeken wordt naar de participatie van kwetsba-

re burgers over meerdere levensterreinen. Het participatiewiel kent zes doelgebieden. Per gebied worden zowel de behoefte van de burger als het aanbod weergegeven. Tevens is aangegeven onder welke wettelijke kaders elk gebied valt. De doelgebieden zijn: zelfstandig functioneren, sociale contacten, maatschappelijk deelnemen, maatschappelijk bijdragen, opdoen van vaardigheden en betaald werk. Het wiel heeft als doel de samenhang tussen de verschillende gebieden in beeld te brengen, zodat het aanbod aansluit op de verschillende vormen van participatie.

6.3 Vormen van sociale activering

De landelijke overheid heeft van meet af aan de uitvoering van de sociale activeringsprogramma's overgelaten aan de gemeenten. Elke gemeente heeft daarbij zijn eigen bandbreedte bepaald: sociale activering alleen als instrument voor toeleiding van de arbeidsmarkt of sociale activering gericht op het bestrijden van sociale uitsluiting en het bevorderen van sociale cohesie en binding met de samenleving. De praktijk van sociale activering kent hierdoor vele gedaantes. Ze zijn context-, tijd- en mensgebonden.

Ton van der Pennen heeft in 2003 onderzoek hiernaar gedaan: *Sociale activering; een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*. Hij positioneert daarbij sociale activering tussen arbeidsre-integratie en maatschappelijk herstel. Dit laatste heeft weinig van doen met de arbeidsmarkt en bestaat uit maatschappelijke opvang en hulpverlening. Echter, net zoals er tussen sociale activering en arbeidsre-integratie een grijs gebied is,

zo is dit tussen sociale activering en maatschappelijk herstel ook het geval.

In veel centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang bijvoorbeeld bevinden zich dagbestedingscentra voor (ex-)dak- en thuislozen. In deze centra kunnen deelnemers eenvoudige werkzaamheden verrichten, maar ook gestructureerd vrijwilligerswerk. In een klusenteam bijvoorbeeld of in een schoonmaakteam voor extreme huisvervuiling. Door de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep worden deze centra niet gefinancierd vanuit het Participatiebudget, maar uit de maatschappelijke opvanggelden die onderdeel zijn van de Wmo-financiering. Het is echter goed mogelijk dat in de toekomst deze sociale activeringsprogramma's steeds vaker een duofinanciering krijgen.

Buurtgerichte sociale activering

Binnen het sociaal-cultureel en maatschappelijk werk is er altijd al oog geweest voor de sociale activering van kwetsbare burgers. Sommige programma's uit deze hoek zijn wijk- of dorpsgericht. Diverse gemeenten zijn bijvoorbeeld met succes aan de slag gegaan met buurtgerichte sociale activering vanuit het welzijnswerk. Er zijn programma's voor specifieke doelgroepen: allochtone vrouwen, eenoudergezinnen in de bijstand, rechts-radicalen jongeren enzovoort. De sociale activering die is opgezet door welzijnswerk wordt gefinancierd vanuit de Welzijnswet die intussen is opgegaan in de Wmo.

Rehabilitatie

De bakermat van andere sociale activeringsprogramma's ligt in de zorg en dan vooral in de geestelijke gezond-

heidszorg. Een element van therapie in de psychiatrie is de rehabilitatie van mensen met een psychiatrische stoornis. Rehabilitatie richt zich op het (weer) vervullen van burgerrollen, zoals de rol van ouder of partner. De arbeidsrehabilitatie ondersteunt de psychiatrische cliënt bij de rol van werknemer. De afgelopen vijftien-twintig jaar zijn vanuit de geestelijke gezondheidszorg diverse initiatieven op het gebied van arbeidsrehabilitatie ondernomen. Sommige liggen nog dicht tegen de zorg aan, zoals inloophuizen. Andere hebben een meer gestructureerd karakter zoals dagbestedingscentra of beschutte werkprojecten. Ook *job coaching* vanuit de geestelijke gezondheidszorg behoort tot de mogelijkheden. Evenals bij sociale activering vanuit het welzijns-werk, geldt ook hier dat er sprake is van verschillende financieringsbronnen. Zorgverzekeraars financieren diagnose-behandelcombinaties waar arbeidsrehabilitatie een onderdeel van kan zijn: het zorgkantoor financiert in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) een indicatie voor bijvoorbeeld een beschutte werkplek en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en/of de sociale dienst betaalt dan de arbeidstoeleiding.

Financiering door gemeente

Uit bovenstaande komt naar voren dat sociale activering meerdere beleidsvelden met elkaar verbindt. Althans wanneer het breed wordt ingevuld en niet louter een stap is richting arbeidsre-integratie. Een breed sociaal activeringsbeleid verbindt de wereld van sociale zekerheid met die van zorg en welzijn. Daarmee wordt het er niet gemakkelijker op, omdat elke wereld zijn eigen financieringsstromen en manieren om verantwoording af te leggen kent.

Gemeenten kennen een subsidierelatie met welzijnsorganisaties. Kenmerkend voor deze relatie is dat de gemeenteraad kaderstellend is. Het college stelt doelen, budget en randvoorwaarden van de subsidiebeschikking vast. De welzijnsinstelling ontwikkelt een sociaal activeringsaanbod en voert dit uit. De raad toetst de verantwoording van het budget, de doelrealisatie en de randvoorwaarden op basis van door het college verstrekte informatie. In veel gemeenten hebben welzijnsorganisaties min of meer een monopoliepositie. Dit vraagt om een subsidieproces met voldoende *check and balance*. Hiervoor moet de gemeente heldere en scherpe doelen formuleren. Alleen dan is het college in staat om goed te sturen en kan de raad naar behoren haar controlerende taak uitvoeren. Een onafhankelijk behoefteonderzoek, vooral bij niet-gebruikers van het sociaal-activeringsaanbod, kan blinde vlekken in het beleid voorkomen.

Naast het verstrekken van subsidie koopt de gemeente individuele sociale activering in. Dit gaat volgens de regels van aanbesteding. Aanbesteding verloopt volgens heldere, vooraf vastgestelde procedures. Er zijn onder andere openbare en onderhandse aanbestedingen. Bij de laatste variant worden twee of drie partijen gevraagd een bestek in te leveren. Aan de hand van opgestelde criteria vindt soms bij een openbare aanbesteding vooraf al een selectie plaats van instellingen en bedrijven die een offerte kunnen indienen. Bij aanbesteding van sociale activeringsprogramma's kunnen ook zorg- en welzijnsinstellingen meedingen. Bij toekenning van de aanbesteding aan een instelling ontstaat nog wel eens discussie tussen gemeentelijke afdelingen over de

vraag of er sprake is van dubbele financiering. Dekt de subsidie dan niet al het sociale activeringsaanbod van de lokale welzijnsinstelling?

6.4 Dilemma's in beleidskeuzes

Sociale activering gaat, zoals uit bovenstaande tekst blijkt, altijd gepaard met het maken van keuzes. Hoe breed moet sociale activering zijn? Beperkt het zich tot arbeidsre-integratie of is er ook ruimte voor andere vormen van maatschappelijke participatie? Het antwoord zal per gemeente verschillen.

Integraal beleid

Wordt sociale activering breed opgevat dan begeeft het zich op het snijvlak van sociale zekerheid en zorg en welzijn en is integraal beleid op zijn plaats. Het voorkomt discussies binnen het gemeentelijk apparaat wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wat financiert. Met integraal sociaal activeringsbeleid wordt het mogelijk om bruggen te slaan en optimaal gebruik te maken van Wmo-gelden en Wwb-financiën. Een goed voorbeeld waartoe dit kan leiden is activerende *zorgcoaching*. Deze aanpak is bedoeld om de zelfredzaamheid van langdurig bijstands-gerechtigden met complexe problemen te vergroten. De zorgcoach werkt nauw samen met de klant en de klantmanager van de sociale dienst om de probleemsituatie te verbeteren, zodat de klant beter in staat is gebruik te maken van aangeboden kansen, waardoor sociale of maatschappelijke participatie mogelijk wordt.

Integraal beleid of niet: naar verwachting zien bestuurders en ambtenaren zich de komende tijd geplaagd voor

teruglopende budgetten. Dit dwingt tot het maken van de keuze tussen investeren in kwetsbare of in kansrijke mensen. Het probleem is dat gegevens over *netto-effectiviteit* van sociale activeringsprogramma's veelal ontbreken. Er zijn wel gegevens over de resultaten van programma's, maar er is geen sprake van een controlegroep waarmee de uitkomsten wordt vergeleken. Er worden hiertoe wel pogingen ondernomen zoals in het project Interventies naar werk, maar er is nog weinig harde kennis. Bovendien is de effectiviteit van sociale activeringsprogramma's lastig vast te stellen. De effecten kunnen zich voordoen in andere levensgebieden dan arbeid: minder gezondheidsklachten, meer veiligheid, betere leefbaarheid in de buurt. De zogenaamde *social return on investment* betaalt zich dan elders terug. Deze problematiek komt ook in hoofdstuk 7 aan de orde.

Effectiviteit

Het ontbreken van harde gegevens over effectiviteit maakt dat de discussie over het dilemma tussen investeren in kwetsbare of in kansrijke mensen louter normatief is. De een houdt een pleidooi dat kwetsbare mensen recht hebben op ondersteuning en dat verwaarlozing leidt tot grotere individuele en maatschappelijke problemen en daarmee tot extra financiële kosten. De ander wijst erop dat kansrijke mensen, en daarmee de samenleving, meer profiteren van sociale activering. Het kenmerk van dit dilemma is dat het kiezen voor de een altijd ten koste gaat van de ander. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad om te beslissen en daarmee het dilemma op te heffen. Het helpt als de raad zo goed en breed mogelijk wordt geïnformeerd over de opbrengsten van sociale activering.

Een andere belangrijke beleidskeuze is vrijwillige of verplichte deelname aan sociale activering. Sociale diensten kunnen deelname afdwingen door drang toe te passen. Drang is wat anders dan dwang. Bij dwang heeft de kwetsbare burger geen keuzevrijheid meer. De burger kan echter nog altijd afzien van de uitkering als de sociale dienst stelt dat hij iets moet doen voor zijn geld. Mirjam Pool beschrijft in het boek *Alle dagen schuld* hoe een gezin in armoede leeft omdat ze uit koppigheid en angst voor gezichtsverlies weigeren mee te werken aan een arbeidsre-integratietraject.

Tussen vrijwillig en gedwongen staat drang. Van drang is sprake wanneer iemand de keuzevrijheid van de ander beïnvloed door aan een van de opties een consequentie te verbinden. Het dreigen met een korting op de uitkering is een vorm van drang. Hetzelfde geldt voor het toekennen van een vrijwilligersbijdrage om de klant over te halen structureel vrijwilligerswerk te doen. Uit sociaalpsychologisch onderzoek blijkt dat belonen als verleidingsstrategie beter werkt dan straffen. Beide drangvarianten kunnen echter effectief zijn en moeten daarom tot de uitrusting van de klantmanager behoren. Van de professional wordt immers maatwerk verwacht. Belonen en straffen zijn externe prikkels. De methodische *toolbox* van een klantmanager bevat ook motivatiestrategieën die een beroep doen op de intrinsieke motivatie van de klant. Veel gebruikt is Motivational Interviewing: preparing people for change van William R. Miller en Stephen Rollnick. Dit boek beschrijft een methodiek die van oorsprong is ontwikkeld in de verslavingszorg, maar die nu met veel succes wordt toegepast in een sociaal activeringsprogramma.

6.5 De toekomst

De afgelopen jaren lijken sociale activeringsprogramma's te zijn voorbehouden aan bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Maar in de zorg en het welzijnswerk bestaat ook een lange traditie op dit terrein. Alle drie de beleidsvelden staan aan de vooravond van landelijke bezuinigingen. De lokale ambities zijn er wel, maar het geld niet. Deze uitdaging kan wel eens tot verrassende uitkomsten leiden.

Welzijn nieuwe stijl

Steeds vaker wordt geopperd dat we moeten streven naar een inclusieve samenleving, waarin iedereen meedoet en niemand wordt uitgesloten. Dit streven leeft sterk binnen de patiënten- en cliëntenbewegingen. Vanuit deze bewegingen wordt actief burgerschap gepromoot, waarin men niet alleen iets vraagt maar ook iets komt brengen. Het sociale activeringsbeleid zou deze krachten van de burger en van diens sociale omgeving moeten zien vrij te maken. De beperkte middelen maken het niet meer mogelijk om vóór iemand iets te doen, maar dwingen af dat er samen iets gedaan moet worden. Dit is sociale activering in *optima forma*. Jos van der Lans heeft in zijn boek *Eropaf!: de nieuwe start van het sociaal werk* hiervoor al een pleidooi gehouden. De eerste stappen in deze richting worden momenteel gezet in het programma Welzijn nieuwe stijl van het ministerie van VWS.

Welzijn nieuwe stijl wil informele zorg via integraal werken aanbieden. Het gaat uit van de kracht van de burger en van zijn omgeving. Collectieve arrangementen krijgen daarbij voorrang op individuele voorzienin-

gen. Welk probleem wordt aangepakt hangt af van de opdracht van de gemeenten. Met deze ontwikkeling komt de wereld van de Wmo nog dichterbij die van de Wwb aan te liggen. Dit biedt voor de gemeenten de kans om vanuit een integrale beleidsvisie duidelijk te sturen op de prestatie en resultaten van sociale activering. Aan de burger moet duidelijk worden gemaakt dat de rol van de overheid veranderd is. Ze is niet alleen maar dienstverlenend, maar ook activerend. Dit betekent dat de overheid minder zelf doet, maar meer initiatieven van burgers initieert en mogelijk faciliteert.

Tegelijkertijd is er een beweging om alle sociale wetgeving te integreren tot één wet voor burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee komen voor de gemeente andere doelgroepen voor sociale activering in beeld: Wajongers, WIA'ers of WAO'ers. Beide ontwikkelingen betekenen voor de sociale diensten een enorme belasting. Zij zien zowel hun klantenbestand als hun scoop zich uitbreiden. Het is aan de bestuurders en managers om tussen beide ontwikkelingen te laveren. Het risico is immers dat mooie initiatieven in de knop worden gebroken door te beperkte middelen en de geactiveerde burger gefrustreerd achterlaten.

Blijven investeren

Onzekere tijden. De druk op sociale diensten neemt toe. De werkloosheid daalt licht, maar ondertussen is het aantal bijstandsgerechtigden de 300.000 gepasseerd. Steeds meer klanten, maar Den Haag beperkt onze budgetten. Dwingt die realiteit ons tot een heel andere rol? Op het eerste gezicht wel. Want we krijgen nu klanten die een tijd geleden nog op eigen kracht een nieuwe baan zouden vinden: schoolverlaters en mensen met recente werkervaring. Ook zij mogen op onze professionaliteit rekenen. En als je met beperkte middelen snel resultaten wilt boeken, begin je bij de mensen met de beste kansen.

Gaan we daardoor meemaken dat we niks meer kunnen betekenen voor mensen die nog een hele weg te gaan hebben naar betaald werk – als ze dat al bereiken? Een eind aan sociale activering bijvoorbeeld? Ik zou daar grote problemen mee hebben. Niet alleen omdat we over een paar jaar iedereen weer nodig hebben. Als de arbeidsmarkt weer aantrekt (en met de oplopende vergrijzing zal dat snel gaan), zijn schoolverlaters en ‘verse’ werklozen het snelst weer onder de pannen. Dan worden we geconfronteerd met achterstallig onderhoud bij de meer kwetsbare groepen. Maar ook omdat het veel zegt over de kwaliteit van onze samenleving als we investeren in meer mensen dan alleen degenen die snel weer werk zullen hebben.

Weinig geld en grote opgaven dwingen tot slimme keuzes. De keuzes van nu bepalen hoe trots we straks kunnen zijn op ons werk. Ik denk dat het niet alleen van gevoel, maar ook van verstand getuigt om te blijven investeren in de activering van kwetsbare groepen.



René Paas, voorzitter Divosa

De brug naar werk

Participatie door re-integratie

7

Henk-Jan Jansen, Raad voor Werk en Inkomen
Marjoke Verschelling, MOVISIE

Inleiding

Een groot gedeelte van Nederland vertrekt iedere ochtend van huis om aan het werk te gaan. Niet voor iedereen is dit echter het geval. Mensen verliezen hun baan of zijn vanwege psychische, psychosociale of lichamelijke problemen (tijdelijk) niet in staat passend werk te vinden of te behouden. Een aantal mensen verricht geen betaalde arbeid. Maar arbeidsparticipatie wordt steeds belangrijker. Er wordt voorspeld dat binnen enkele jaren een tekort aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt ontstaat. Recent is aangetoond dat werkende mensen gezonder en gelukkiger zijn, en bovendien langer leven. Werkloosheid kan iemand het gevoel geven 'aan de zijlijn te staan', werken is een belangrijke vorm van zingeving en zelfrealisatie. Arbeidsparticipatie is zowel voor het individu als voor de maatschappij waardevol. In de huidige overgang van verzorgingstaat naar participatiemaatschappij vormt arbeid dan ook een belangrijke factor.

Gemeenten hebben een belangrijke rol in het bevorderen van arbeidsparticipatie. Door de inzet van afdelingen sociale zaken en van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) wordt jaarlijks een groot aantal mensen aan het werk geholpen via een re-integratietraject. In gemeentelijke begrotingen op het terrein van werk en inko-

men worden de ambities en maatregelen uiteen gezet. In veel gemeenten ontstaan langzamerhand combinaties tussen de beleidsterreinen werk en inkomen, zorg en welzijn, en maatschappelijke ondersteuning. Daarmee worden niet de problemen of de budgetten, maar de oplossingen en de burgers centraal gesteld in beleid en uitvoering.

Re-integratie is een onderwerp dat de laatste jaren met name vanwege het kosten-batenplaatje regelmatig in de belangstelling staat. Discussies over budgetten en over de manier waarop resultaten worden gemeten, zijn belangrijk. Daardoor komt langzamerhand een beter beeld op de besteding van het geld. Maar nog veel belangrijker is, dat we in staat zijn werknemers met een arbeidshandicap en werkzoekenden doeltreffend te helpen bij het zoeken naar een baan of een (andere) zinvolle taak in de samenleving.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk schept inzicht in de wereld van re-integratie. We kijken naar de rol van het individu hierin en belichten een aantal thema's die met effectiviteit samenhangen. Vervolgens wordt de aansluiting tussen re-integratiebeleid en de activiteiten van gemeenten in het kader van de Wmo in beeld gebracht.

"Ik noem het zelf meer een aandachtspunt"

Regelmatig zien wij Duncan, op alle verdiepingen is hij te vinden. Hij maakt vergaderzalen klaar voor gebruik, zorgt voor koffie en thee, brengt de post rond, en doet tal van andere klussen. Duncan werkt ruim een jaar bij MOVISIE als facilitair medewerker. Hij is binnengekomen via bemiddelingsbureau Jobstap, dat mensen met een arbeidsbeperking ondersteunt in re-integratie en jobcoaching. Op de vraag wat Duncan voor een beperking heeft, antwoordt hij: "Ik noem het geen beperking, het is eigenlijk meer een aandachtspunt. Ik snap niet alles even snel of in een keer, en als mensen moeilijke woorden gebruiken wordt het moeilijk voor me."

Wouter van der Haar, zijn jobcoach, komt regelmatig langs. In de dagelijkse gang van zaken wordt Duncan aangestuurd door Astrid, zij doet dat volgens Duncan precies op de goeie manier. Duncan had al een heel aantal korte baantjes gehad, maar het ging vaak snel mis. Nu werkt hij ruim een jaar bij MOVISIE. "Ik heb veel dingen geleerd, over koffiezetapparaten, maar ook om op tijd te komen en om hulp te vragen als ik even de draad kwijt ben." Ook heeft hij meer oog gekregen voor hoe je netjes kunt kleden voor je werk. "En ik heb nu ook meer geld om nette kleding te kopen."

Duncan is erg blij met zijn baan. Het is belangrijk voor hem dat hij bezig is, zich nuttig kan maken en contacten heeft met mensen. Ook is hij blij dat hij niet meer thuis of op straat hangt en zich verveelt. In het begin vond hij MOVISIE enorm groot, maar nu ziet hij het als een grote gezellige familie waar hij al veel mensen kent. De begeleiding door Wouter heeft Duncan nog wel even nodig. "Als er iets niet goed gaat, dan zeg ik liever niks, en dan haak ik af, kom te laat en gaan dingen mis. Wouter helpt mij om de dingen wél te bespreken. Het mooiste moment van het afgelopen jaar was het jaarcontract dat ik na drie maanden kreeg aangeboden. Toen dacht ik: YES!"

Marjet van Houten, MOVISIE m.m.v. Duncan Asen



7.1 Re-integratie in vogelvlucht

Deze paragraaf beschrijft de doelen en doelgroepen van re-integratie en geeft een overzicht van de wetten en ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar.

Doelen van re-integratie

Re-integratie heeft tot doel mensen weer toe te leiden naar de reguliere arbeidsmarkt. Deze brede doelstelling kan, op basis van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), worden uitgewerkt in vier concrete subdoelen:

1. Het bevorderen van arbeidsinpassing in regulier werk van uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.
2. Ondersteuning bieden bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan de uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.
3. Het voorkomen van instroom in de uitkering en het behoud van werk.
4. Dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden en werklozen die op eigen kracht regulier werk kunnen vinden (basisdienstverlening).

De re-integratietrajecten gericht op werk, de eerste doelstelling, krijgen in de politiek en de media verreweg de meeste aandacht. Het gaat hier om de trajecten en instrumenten die tot doel hebben om mensen toe te leiden naar arbeid in een periode van maximaal één of twee jaar. In veel gevallen worden deze trajecten uitgevoerd door re-integratiebedrijven, maar ook door UWV en gemeenten zelf.

De tweede doelstelling wordt de laatste jaren steeds belangrijker. Sinds twee jaar is deze doelstelling dan ook opgenomen in de begroting van het ministerie van SZW. Door de nadruk op het feit dat *iedereen* geacht wordt mee te doen (dus ook diegenen waarvoor werk in eerste instantie nog een brug te ver is), krijgen de trajecten die niet direct gericht zijn op werk steeds meer aandacht. De komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet participatiebudget zijn hiervoor katalysatoren. Sociale activeringsprojecten, zoals deze trajecten ook wel genoemd worden, worden echter al tijden uitgevoerd. In hoofdstuk 6 is hierover geschreven. Deze trajecten leiden niet direct tot werk maar vormen wel een brug naar maatschappelijke deelname, wat uiteindelijk kan resulteren in arbeidsparticipatie als de persoon hiertoe in staat is.

Doelstelling drie, het voorkomen van instroom in de uitkering en het behoud van werk, is een doelstelling die in de begroting van het ministerie van SZW niet apart genoemd wordt. Het gaat hier bijvoorbeeld om het geven van ondersteuning of apparatuur, zodat arbeidsgehandicapte werknemers aan de slag kunnen gaan of kunnen blijven. Ook Work First-projecten, die gericht zijn op het voorkomen van instroom in de uitkering en die door ongeveer 90% van de gemeenten wordt ingezet, vallen onder deze doelstelling.

Doelstelling vier betreft de basisdienstverlening die UWV Werkbedrijf aanbiedt aan werkzoekenden, aan mensen die geacht worden zelfredzaam te zijn op de arbeidsmarkt. Het gaat hier bijvoorbeeld om elektroni-

sche vormen van dienstverlening via de website www.werk.nl of workshops voor werkzoekenden. Of mensen zelfredzaam zijn - naar verwachting op eigen kracht en binnen een periode van 6 maanden een nieuwe baan kunnen vinden - wordt vastgesteld in een diagnose door UWV en gemeenten.

Doelgroepen

Zo divers als de redenen zijn om tijdelijk niet deel te (kunnen) nemen aan de arbeidsmarkt, zo divers zijn de doelgroepen waar re-integratie zich op richt:

1. Bijstandsgerechtigden, mensen met een uitkering op basis van de Algemene nabestaandenwet (Anw'ers) en niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers). Zij worden ondersteund door gemeenten.
2. Mensen met een uitkering op basis van de Werkloosheidswet (WW'ers). Zij worden ondersteund door UWV.
Arbeidsgehandicapten (AG) met een uitkering op basis van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong) of de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Deze mensen worden eveneens geholpen door UWV.
3. Zieke werknemers. Private partijen, zoals werkgevers, arbodiensten en verzekeraars, kopen ook re-integratie in. Zieke werknemers worden dan terug naar werk geleid bij hun eigen werkgever of daarbuiten, op hun oude of op een nieuwe functie. De re-integratie van zieke werknemers laten we in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

Werk boven inkomen

De Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI, 2002), de Wet werk en bijstand (WWB, 2004) en de Wet participatiebudget (2009) worden gezien als de fundamenteën van de re-integratiemarkt. De Wet SUWI heeft tot doel om de inschakeling van arbeidsongeschikten en werkzoekenden te bevorderen en om de institutionele kaders daarvoor te schetsen. Sinds 2002 wordt re-integratie uitgevoerd door private partijen die onderling concurreren om re-integratieopdrachten binnen te halen. Er zijn naar schatting zo'n 2.000 re-integratiebedrijven ontstaan, van groot (honderden werknemers) tot klein (eenmansbedrijven zoals loopbaanadviseurs).

In artikel 7 van de WWB staat de opdracht aan gemeenten om "bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling, en, indien noodzakelijk, om daarbij een voorziening gericht op arbeidsinschakeling aan te bieden, waaronder begrepen sociale activering". Gemeenten hebben sinds de invoering van de WWB de omslag gemaakt van denken in termen van louter rechtmatigheid (Heeft iemand recht op een uitkering?) naar doelmatigheid (Hoe zorgen we ervoor dat iemand zo kort mogelijk aangewezen blijft op een uitkering?)

Deze omslag in denken is met name veroorzaakt door de financieringssystematiek van de WWB: het budget voor het inkomensdeel (I-deel), en dat voor het werkdeel (W-deel). Het I-deel is bedoeld voor de kosten van uitkeringen. Eventuele overschotten kunnen gemeenten met relatief weinig bijstandsgerechtigden en daardoor lage uitkeringslasten, vrij inzetten voor andere doeleinden. Maar, zijn de uitkeringslasten hoger dan verwacht

mocht worden, dan moeten gemeenten het verschil zelf aanvullen. De gemeenten worden hierdoor gestimuleerd om te werken aan effectievere re-integratie en het zoveel mogelijk laten participeren van haar inwoners.

Het W-deel van de WWB moet ingezet worden voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die gebruik maken van de Algemene nabestaandenwet (Anw'ers). Overschotten kunnen niet voor andere doeleinden worden gebruikt en stromen terug naar het ministerie van SZW, met uitzondering van het percentage dat de meeneemregeling genoemd wordt. Sinds de invoering van de Wet participatiebudget valt het W-deel hieronder. Deze wet heeft tot doel participatie te bevorderen zowel in arbeid

als in brede maatschappelijke zin door de bundeling van de budgetten voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie. Het idee hierachter is dat middelen effectiever ingezet worden, schotten en verantwoordingseisen wegvallen en mensen integraal ondersteund kunnen worden door de gemeente. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft voor de implementatie van het participatiebudget de participatieladder ontwikkeld, waarmee mensen kunnen worden ingedeeld naar de mate van deelname aan de samenleving. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 6.

Met de komst van de bovenstaande wetten is de nadruk gelegd op het adagium 'werk boven inkomen'. De inzet van het Rijk en gemeenten richt zich op het activeren van

De beschikbare budgetten in het kader van re-integratie zijn:

W-deel. Landelijk budget: 1.429 miljoen euro in 2010. Als gevolg van voorgenomen bezuinigingen zal het budget volgens de huidige ramingen 1.336 miljoen euro bedragen in 2011 en 1.122 miljoen in 2012 (exclusief inburgerings- en educatiemiddelen).

Re-integratiebudgetten UWV. Bestaande uit een deel voor arbeidsgehandicapten (AG) met uitkeringen op basis van de Ziektewet, WAO, WIA, Wajong of WAZ. Dit bedrag bedroeg 258 miljoen euro in 2010. Vooral het budget voor de Wajong is snel gestegen de laatste jaren. Voor de WW-doelgroep bedroeg het beschikbare budget oorspronkelijk 148 miljoen euro in 2010, maar worden de feitelijke uitgaven nu veel hoger geraamd.

Van private bedrijven die verantwoordelijk zijn voor hun zieke werknemers, is onbekend hoeveel geld ze precies uitgeven aan re-integratie. Vaak zal dit bedrag onderdeel zijn van het budget voor ziekteverzuimpreventie en arbodienstverlening. Via omzetschattingen van re-integratiebedrijven heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) geschat dat 20% van hun cliënten afkomstig is van deze private opdrachtgevers.

zoveel mogelijk mensen en ze te laten participeren in arbeid. Daarmee weerspiegelt het beleid een maatschappelijke trend waarin het recht op een uitkering steeds minder als een recht wordt gezien, en er meer nadruk wordt gelegd op de verplichtingen die er tegenover staan.

7.2 Ontwikkelingen en discussies

De wereld van re-integratie is volop in beweging. Na bovenstaande korte introductie willen we verder ingaan op de ontwikkelingen en de daarmee samenhangende actuele discussies.

Verbreiden en verbinden

Het beleidsveld van re-integratie en bijstand raakt steeds meer met andere beleidsgebieden van gemeenten verweven. Traditioneel waren re-integratie en armoedebelijd de belangrijkste onderdelen van het werk van sociale diensten. Tegenwoordig zijn gemeenten ook in de gelegenheid steeds meer hun beleid ten aanzien van de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) te bepalen en zijn ook de Wmo, inburgering en volwasseneneducatie belangrijke terreinen waarop gemeenten invloed uitoefenen. De Wet Participatiebudget heeft daarnaast samenvoeging van verschillende budgetten gericht op participatie gerealiseerd.

De Wmo heeft doelstellingen die deels overlappen met de doelstelling van het Participatiebudget. Bij beide staat deelname en het leveren van een bijdrage aan de maatschappij voorop. In de Wmo ligt de nadruk daarbij op zelfstandig functioneren en participatie in wijk of stad. Het Participatiebudget stimuleert het opdoen van

kennis en vaardigheden door activiteiten in wijkcentra of vrijwilligerswerk, en participatie in onderwijs en werk. Onderdeel van het Participatiebudget is de Wet Inburgering (WI), waar zelfs expliciet is afgesproken dat het streven moet zijn om 80% van de inburgeringstrajecten dual uit te voeren, dus zowel met een taalcomponent als met een doelstelling op het gebied van onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. De volwasseneneducatie (eveneens deel van het Participatiebudget) heeft ook een doelgroep die soms overlapt met de doelgroep van inburgerings- of re-integratietrajecten. Ten slotte is vanwege de invoering van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ook het initieel onderwijs, met name vmbo en mbo, steeds vaker partner geworden van gemeenten. Zowel de WIJ als de onderwijsinstellingen beogen immers jongeren een diploma of startkwalificatie te laten behalen. Tegelijk wordt ook op het terrein van werk en inkomen de dienstverlening steeds meer integraal aangepakt. Dit wordt zichtbaar in de vorming van Werkpleinen.

Sinds de wijziging van de Wet SUWI begin 2009 is het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) onderdeel geworden van UWV, vanaf dat moment werkend onder de naam UWV Werkbedrijf. Na verschillende experimenten is besloten om de dienstverlening van gemeenten en UWV te bundelen in Werkpleinen, om zo te komen tot een betere en meer integrale dienstverlening aan klanten. Daarbij is het niet meer relevant of iemand een uitkering van UWV of van een gemeente ontvangt. Alle re-integratie-instrumenten die op een Werkplein beschikbaar zijn, kunnen voor iedereen ingezet worden. De gedachte is dat op die manier de klant beter kan worden geholpen, en het instrumentarium dat op Werk-

pleinen beschikbaar is, uitgebreid wordt. Bovendien moeten de Werkpleinen ertoe leiden, dat klanten en klantdossiers niet meer hoeven te worden overgedragen van de ene instantie naar de andere. Voorheen werden alle uitkeringsaanvragen immers nog ingenomen door het CWI, en afgehandeld door gemeenten of UWV. Dat hoeft nu niet meer.

De rol van de klant

Door de verschuiving van de verzorgingsstaat naar de participatiemaatschappij moeten ook burgers in hun denken een omslag maken. Er wordt van burgers meer eigen inzet verwacht dan vroeger het geval was. Waar de klant voorheen het recht had op een inkomensvoorziening is nu een verschuiving gaande waarbij gevraagd wordt te participeren naar vermogen. Idealiter zou dat betekenen dat ook de eigen rol van de klant in re-integratietrajecten daarmee belangrijker wordt. Naast een goed georganiseerde integrale dienstverlening is immers het aanspreken van de motivatie en eigen kracht van de klant erg belangrijk voor het slagen van een re-integratietraject. Op veel beleidsterreinen en Werkpleinen is die ontwikkeling dan ook gaande.

Bekend is dat de motivatie en de zoekintensiteit van werkzoekenden in de eerste periode van werkloosheid het hoogst zijn. Na een paar maanden wordt dit over het algemeen minder, door allerlei psychologische processen. Het helpt dus enorm als de klant zelf een rol heeft bij de invulling van zijn traject. Daardoor is het mogelijk om de kansen van de klant op het vinden van een baan gelijk te houden of zelfs te laten stijgen. Veelal zijn de werkzoekenden bovendien niet gelukkig als ze 'langs de zijlijn staan'. De beleving van de eigen

gezondheid en het gevoel van eigenwaarde dalen wanneer klanten niet deelnemen aan de samenleving en de arbeidsmarkt.

De rol van de klant krijgt langzaamaan meer aandacht in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en UWV. Daaraan liggen de volgende drie ontwikkelingen ten grondslag.

1. Sinds 2005 bestaat de mogelijkheid voor klanten om een Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO) op te stellen. Bij een IRO kiest de klant zelf voor de inhoud van het traject en voor het re-integratiebedrijf dat het traject uitvoert. Sinds twee jaar bestaat bijna de helft van alle UWV-trajecten uit IRO's. De klant, afkomstig uit de WW- en de AG-doelgroep kan worden gezien als opdrachtgever voor zijn eigen re-integratietraject. UWV toetst en betaalt het traject. De overeenkomsten zijn enorm succesvol gebleken: de plaatsingscijfers liggen zo'n 12% hoger dan bij reguliere trajecten.

IRO's zijn voorbeelden van zelfregie of zelfsturing van de klant. Zelfsturing wordt gezien als een manier om tot beter maatwerk te komen, om beter aan te sluiten bij de wensen en behoeften van klanten voor hun eigen re-integratie. Maar zelfsturing lijkt ook een manier om re-integratie effectiever te maken, vooral door het effect op de motivatie van de werkzoekende. Dat zou heel goed een reden kunnen zijn voor het succes van de IRO. Zelfsturing en zelfregie zijn begrippen in opkomst. Ze hangen samen met de aandacht voor zelfredzaamheid zoals ook door de Wmo wordt bevorderd. Steeds vaker krijgen of nemen burgers meer het heft in eigen handen.

2. Het Persoonsgebonden Re-integratiebudget (PRB), de gemeentelijke tegenhanger van de IRO, heeft nog onvoldoende deelnemers kunnen trekken om van een trend te kunnen spreken. Veel gemeenten hebben specifieke projecten opgestart die als gezamenlijke noemer hebben dat ze werken aan *empowerment* van moeilijkere doelgroepen. Deze mensen hebben al langere tijd een uitkering, veel problemen, of worden soms al enige tijd met 'rust' gelaten in de uitkering. In deze projecten wordt de klant gestimuleerd om weer actief te worden. Het gaat bijvoorbeeld om activerende zorg, waarbij activerings- en zorgtrajecten gecombineerd worden. Of om trajecten die zich richten op het bevorderen van fysieke gezondheid als eerste stap in participatie. Deze activering heeft allerlei positieve neveneffecten: men voelt zich beter, gezonder, nuttiger en meer gewaardeerd. Daardoor stijgen ook de kansen op werk weer. Hoewel het methodes betreft die vaak als *soft* worden omschreven, is de invloed van de vertrouwensbasis tussen klant en de uitvoerende professional vaak langdurig. Een ander positief effect is het gestegen gevoel van eigenwaarde van de klant.
3. Extra Intensieve Trajectbegeleiding (ExIT) is een voorbeeld van een zelfsturingsinterventie. In de wijk Feijenoord in Rotterdam werken professionals aan de intrinsieke motivatie van klanten en hun gevoel van zelfstandigheid en eigenwaarde. "Een belangrijk uitgangspunt van een effectieve aanpak is dat mensen het zelf moeten doen. De begeleider kan energie steken in de klant, maar het is essentieel dat hij zelf in beweging komt, het heft in eigen hand neemt, zelf actief wordt, zelf perspectief gaat zien." Vanwege het succes dat het project heeft bereikt in het district Feijenoord wordt het nu in heel Rotterdam ingevoerd. Uitvoerende professionals ondervinden dat een vertrouwensbasis van belang is bij dit soort projecten, en dat de resultaten onverwacht kunnen zijn. Vaak stroomt een deel van de doelgroep van dit soort projecten ineens door naar regulier werk, zonder dat dat in de doelstelling was opgenomen. Bij deze mensen is de knop in één keer omgegaan. Dit past bij inzichten uit de sociale psychologie dat motivatie nauwelijks gestimuleerd kan worden door externe prikkels. Als dit al lukt, is het effect kortdurend en betreft het vooral de intenties en minder het gedrag van de werkzoekenden. Dat is ook de reden dat het weinig effectief lijkt om met sancties te dreigen, of om klanten te sanctioneren bij een achterblijvende motivatie.
4. Een derde manier waarop de klant invloed krijgt, is in de directe interactie met zijn begeleider. Ook los van de genoemde projecten, waarin *empowerment* een expliciet doel is, blijkt een zelfregie versterkende benadering door de begeleider effectief. In het onderzoek van begin 2010 van Riemer Kemper e.a. *Het verhaal van de klant uitgevoerd* wordt aangegeven dat de zelfsturing van de klant kan worden geplaatst op een continuüm met drie rollen: de klant als toetser, de klant als co-producent en de klant als regievoerder. De grootste invloed heeft de 'regievoerder', terwijl de 'toetser' alleen acties die de professional voorstelt, beoordeelt en toetst. De genoemde rollen

zijn dynamisch, en kunnen tijdens het traject, of zelfs gedurende een gesprek, wisselen.

Vooraf bij de start van de uitkering zien klanten hun positie als kwetsbaar. Ze weten niet wat hun rechten en plichten zijn en zijn terughoudend met het aannemen van ideeën. Een goede professional wint hun vertrouwen en kijkt hoe de intrinsieke motivatie valt aan te boren. Dat richt zich in het genoemde onderzoek bijvoorbeeld op het serieus nemen van de competenties en beroepswensen van de klant. Het is niet de bedoeling dat een klant een trajectplan ondertekent waar hij eigenlijk niet in gelooft. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de klant ergens van kan dromen. Dat is natuurlijk geen pleidooi om de klant aan zijn lot over te laten of helemaal de vrije hand te geven. Het beste lijkt het als begeleider en klant duidelijke afspraken maken: Wat is de invloed van de klant? Hoe kan hij die vormgeven? Wat zijn de randvoorwaarden? En wanneer neemt de professional de regie (tijdelijk) over?

Op collectief niveau worden over deze zaken afspraken gemaakt in een cliëntenraad. In hoofdstuk 9 wordt verder ingegaan op de mogelijkheden voor cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid.

7.3 De effectiviteit van re-integratie

Het belang van re-integratie is steeds groter geworden door de nadruk op werk boven inkomen. Ondersteuning bij het vinden en behouden van werk is een van de belangrijkste activiteiten van de sociale diensten geworden. Voorheen lag het accent op het verstrekken van uitkeringen. Nu wordt veel meer gekeken naar de

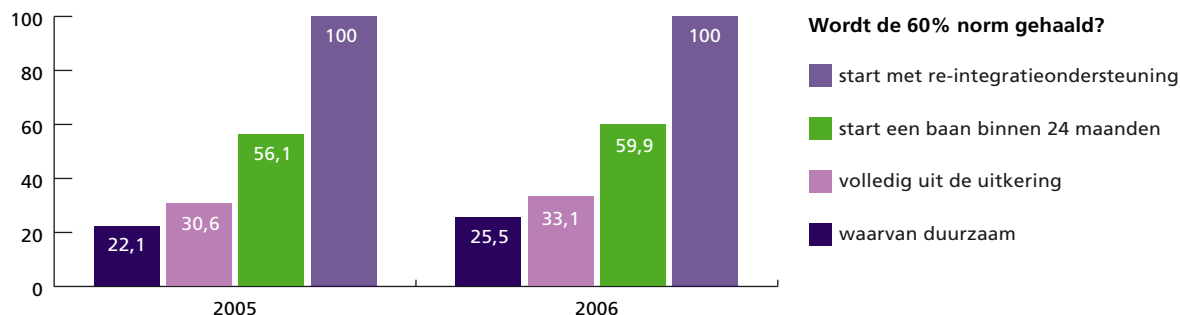
mogelijkheden die er zijn om iemand zo doeltreffend mogelijk weer actief te laten worden. Hiervoor is een groot instrumentarium beschikbaar. In het verlengde van deze omslag in werkwijze is de effectiviteit van re-integratie de laatste tijd sterk in de belangstelling komen te staan.

Resultaten

In de begroting van het ministerie van SZW staan een aantal kengetallen en indicatoren om de bereikte resultaten van re-integratie te meten. De norm van doelstelling één (zie paragraaf 7.1) wordt door het ministerie van SZW aangeduid als de '60%-norm'. Dit betekent dat 60% van de mensen die starten in een re-integratietraject binnen 24 maanden een baan heeft gevonden. Figuur 1 laat de cijfers van 2005 en 2006 zien die gebaseerd zijn op onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Naast het percentage dat een baan heeft gevonden binnen 24 maanden, geeft dit figuur ook weer welk percentage van de mensen hierdoor uit de uitkering zijn gekomen, en het percentage van de mensen waarbij dit ook duurzaam (langer dan zes maanden) het geval was.

Bij de trajecten die startten in 2006 blijkt een groot verschil te zijn tussen het aantal klanten dat een baan heeft gevonden, ongeveer 60%, en het aantal klanten dat daarmee duurzaam uit de uitkering is gekomen, 25%. Per groep zijn er ook verschillen: van de WW-doelgroep vindt 67% een baan, niet-uitkeringsgerechtigden zitten rond het gemiddelde van 60%, en ongeveer 50% van de AG'ers en de WWB'ers vinden een baan. Ook is de duurzaamheid van de werkher-

Figuur 1: de 60% norm



vatting in het onderzoek van CBS opgenomen, die is voor de WW'ers hoog (53%), en voor WWB'ers het minst (29%).

Effectiviteit

Het aantal klanten dat een baan vindt zegt lang niet alles over de effectiviteit van re-integratie. Immers, een deel van hen zou ook zonder re-integratietraject een baan hebben gevonden. De echte vraag betreft de meerwaarde van de ingezette re-integratietrajecten. Wat is het aandeel extra klanten dat een baan vindt door een re-integratietraject? En wat is het aandeel klanten die sowieso een baan hadden gevonden, maar dat doel door de inzet van re-integratie sneller hebben bereikt? Dit wordt de netto-effectiviteit van re-integratie genoemd.

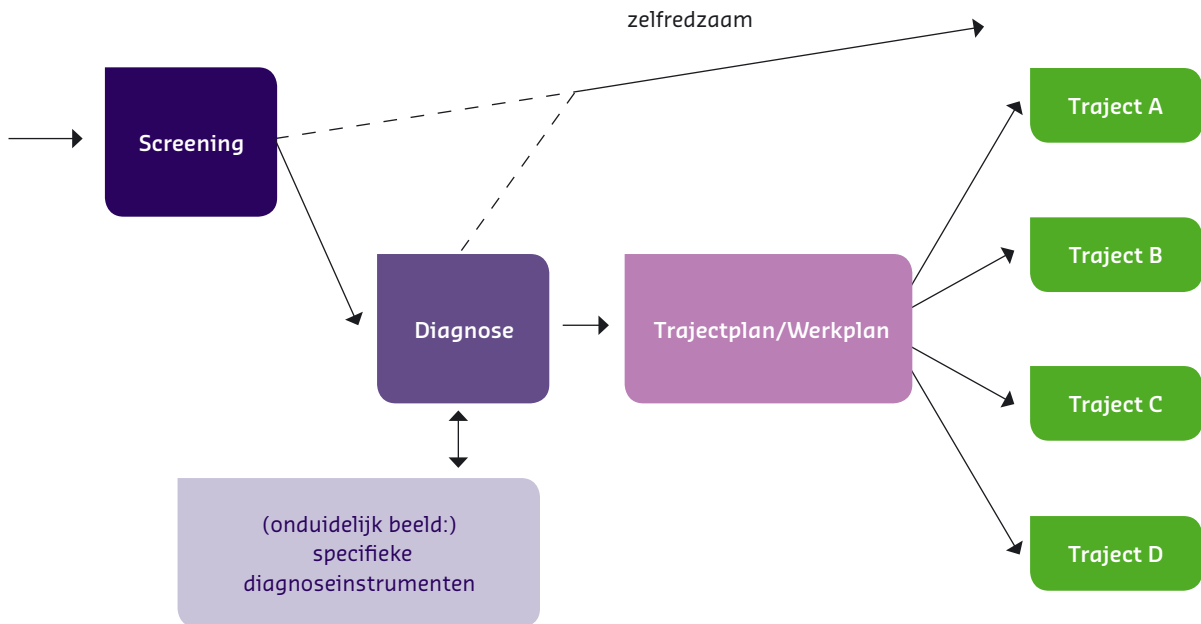
In Nederland is veel te doen over het effect van re-integratie. De beleidsdoorlichting re-integratie van het

ministerie van SZW uit 2008 baseert zich onder meer op econometrisch onderzoek waarmee een (alternatief voor een) controlegroep achteraf kan worden geconstrueerd. Uit deze beleidsdoorlichting bleek dat re-integratie meerwaarde had. Alleen viel het aantal mensen dat als gevolg van re-integratie (extra) aan het werk ging in deze meting tegen.

Wat werkt voor wie en wanneer?

Het concept van netto-effectiviteit is belangrijk om te kunnen werken aan het vergroten van de effectiviteit van re-integratie. De belangrijkste vraag daarbij is: Wat werkt voor wie? Kennis over die vraag kan leiden tot betere resultaten voor klanten en gemeenten. Door hierin ook het moment van inzet mee te nemen, wordt de centrale kennisvraag bij re-integratie: Wat werkt voor wie en wanneer? Het gaat dan om het inzetten en inkopen van de juiste re-integratie-instrumenten voor iedere individuele klant (zie figuur 2).

Figuur 2: Proces van screening en diagnose



Voor een effectieve inzet van re-integratie moet bekend zijn welke instrumenten het best werken voor welke groep. Vanuit bestaande netto-effectiviteitsonderzoeken is hierover kennis beschikbaar, maar die is nog niet erg toegankelijk.

In het onderzoek *Naar de methodische diagnose* en het advies *Diagnose bij re-integratie* uit 2009 heeft de RWI geschreven over het in kaart brengen van kansen en belemmeringen van klanten voor re-integratie. Daarbij is ook aandacht besteed aan de vraag welke typen klantenkenmerken verzameld moeten worden, voordat een

keuze kan worden gemaakt voor wel of geen re-integratietraject en - indien wel - welk type re-integratietraject.

In het advies is ook ingegaan op de wenselijkheid van een selectieve inzet van re-integratie. Het is aangetoond dat het voor de meeste klanten met een WW-uitkering beter is om re-integratie niet direct bij de start van de uitkering in te zetten, maar zes maanden later. Voor de meeste bijstandsgerechtigden is het echter beter om wel direct bij de aanvang van de uitkering te beginnen met het re-integratietraject. Deze regel is bruikbaar als

vuistregel, maar moet niet absoluut genomen worden. Een individuele *screening* van (een eventueel beperkt aantal) kenmerken van de klant is nodig om te bepalen wanneer het best gestart kan worden met re-integratie van een specifieke klant. Anders gezegd, zowel een te weinig selectieve als een te selectieve inzet van re-integratie is niet optimaal.

Antwoorden op de vraag 'Wat werkt voor wie en wanneer?' worden gevonden door het in kaart brengen en het verspreiden van bewezen effectieve (*evidence-based*) methodieken van re-integratie. Dat gebeurt onder andere via de website www.interventiesnaarwerk.nl. Op deze website kunnen gebruikers de achterliggende methodieken van interventie achterhalen en erachter komen waarom die voor de ene persoon wel werkt en voor de andere persoon niet.

De rol van de uitvoerende professional

In alle beslissingen over de toewijzing van re-integratie-instrumenten is de rol van de klantmanager, de werkcoach of consulent van het re-integratiebedrijf belangrijk. Dit geldt zowel bij de screening, als bij de diagnose, als bij het toedelen van het 'juiste' re-integratietraject aan de 'juiste' persoon. De rol van de professional is aan het veranderen.

Op dit moment is er geen sprake van een gezamenlijke vooropleiding van de groep 'uitvoerende professionals', en ook niet van een gezamenlijke basiskennis. Er komt wel steeds meer aandacht voor de professionaliteit van deze professionals. UWV Werkbedrijf heeft sinds 2008 het *Handboek methodisch handelen bij re-integratie* in

gebruik, en hanteert een aantal uitgangspunten voor professionaliteit van handelen ook in de zogenaamde rol-portfolio's van werkcoaches. Gemeenten proberen onder meer via initiatieven als het Gilde Re-integratie te werken aan de professionaliteit, kennisuitwisseling en kennisontwikkeling van hun medewerkers. Het Gilde Re-integratie is een manier om kennis te verspreiden, te delen, te bediscussieren en verder uit te breiden. Ook het ministerie van SZW denkt actief na over manieren om de professionaliteit van de uitvoerende medewerkers te vergroten, mede via de website www.interventiesnaarwerk.nl.

Deze veranderingen kosten tijd. Werkcoaches hebben meestal een grote *caseload*. Ze zijn vooral gericht op de dagelijkse werkzaamheden en ervaren een grote tijdsdruk. De mogelijkheden tot bijscholing, kennisdeling, intervisie en het bijhouden van vakliteratuur zijn klein. En wat betreft bijscholing is het ook nog de vraag, of de opleidingen die beschikbaar zijn voor een uitvoerend professional, wel voorzien in dit soort kennis. Het belangrijkste is dat het management zijn verantwoordelijkheid neemt bij het sturen op en ontwikkelen van de professionalisering van het 'vak re-integratie'. Daarbij moet worden gezocht naar manieren om de intuïtie of praktijkkennis van de uitvoerders te gebruiken, te verrijken en te confronteren met theoretische kennis uit verschillende disciplines.

7.4 Marktwerving bij re-integratie

Het instrumentarium dat klantmanagers op Werkpleinen tot hun beschikking hebben kan door gemeenten of UWV ingekocht worden bij private re-integratiebu-

reus of door de gemeente zelf uitgevoerd. De ontwikkelingen op de re-integratiemarkt zijn de laatste jaren diffuus, en moeilijk te duiden. In 2004 was de verhouding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers op de re-integratiemarkt nog redelijk overzichtelijk. Er was toen wel veel te doen over de manier van aanbesteden en de soms vreemde uitkomsten van aanbestedingsprocedures. Bijna alle bedrijven die in die beginjaren re-integratieopdrachten uitvoerden, hadden een relatief lage prijs geboden in hun offertes. Door het aanbestedingsmechanisme hadden zij dan veel kans op de opdracht. Achteraf hadden de re-integratiebedrijven meer geld willen vragen voor hun trajecten, omdat de lage prijs tot gevolg had dat ze niet zoveel kwaliteit konden bieden. Gemeenten en UWV hadden ook best meer willen betalen als er meer tijd werd gestoken in hun klanten. Zo was de uitkomst van de aanbesteding maar al te vaak een situatie waar beide partijen ongelukkig mee waren. Men heeft geleerd van deze ervaringen. UWV heeft bijvoorbeeld besloten een min of meer vaste prijs te hanteren, die al in de offertefase bekend wordt gemaakt.

Veel gemeenten zijn bezig geweest met het zoeken naar de beste manier van aanbesteden voor ieder afzonderlijk re-integratie-instrument. Iedere opdrachtgever van re-integratie probeert een goede oplossing te vinden voor zijn wensen en problemen. De waargenomen ontwikkelingen zijn daarmee niet overal hetzelfde. De ene gemeente is bezig met integraal klantmanagement op het Werkplein en bedient WW'ers, AG'ers en bijstandsgerechtigden vanuit één team. De andere gemeente is bezig om de functies van inkomensconsulent en

klantmanager te splitsen. De ene gemeente sluit bij aanbestedingen contracten met twee re-integratiebedrijven om hen optimaal te stimuleren en concurrentie mogelijk te maken. De andere gemeente kiest ervoor met één private partner een langdurige samenwerkingsrelatie aan te gaan en in nauw overleg samen nieuwe producten te ontwikkelen. In het kader van de Wmo financieren gemeenten in sommige gevallen activiteiten die ook bij de re-integratie van mensen met een flinke afstand tot de arbeidsmarkt ingezet kunnen worden. Zoals bijvoorbeeld begeleiding bij vrijwilligerswerk om (werk-)ervaring op te doen, wat zowel door vrijwilligerscentrales (vanuit welzijn) als door re-integratiebureaus kan worden uitgevoerd.

Sinds 2006 kunnen gemeenten als gevolg van een wijziging van de Wet SUWI ook zelf re-integratie uitvoeren. Veel gemeenten doen dat inmiddels ook. Maar niet iedere gemeente levert dezelfde diensten aan dezelfde doelgroepen. De ene gemeente richt zich op de moeilijkste doelgroep, vanwege de overlap met de doelgroepen van de Wmo en besteedt de rest uit aan re-integratiebedrijven. Andere gemeenten denken juist dat ze de doelgroep dicht bij de arbeidsmarkt beter zelf kunnen helpen. Daarnaast is er een aantal (vooral kleinere) gemeenten die een partnerschap met één privaat re-integratiebedrijf hebben gesloten, waarbij een samenwerkingsmodel ontstaat tussen beiden.

7.5 Aansluiting bij arbeidsmarkt

Re-integratie gaat in essentie over het samenbrengen van vacatures en werkzoekenden. Daarmee zijn naast de rol

van de klanten zelf en de inzet door trajectbegeleiders en werkcoaches de werkgevers van essentieel belang voor het welslagen van een re-integratietraject. Hoewel vacature-eisen in eerste instantie vaak vastliggen, zijn er dikwijls mogelijkheden om met werkgevers in gesprek te gaan over die eisen. Wanneer een vacature niet vervuld kan worden, is het dan mogelijk om intern iemand op te leiden voor die functie? Zodat er vervolgens een vacature ontstaat voor een andere, makkelijker te vervullen vacature? Zijn er mogelijkheden om functies of taken af te splitsen, zodat er functies op een laag niveau ontstaan? Hoe kan iemand met een arbeidshandicap geplaatst worden op een vacature? In verschillende onderzoeken is beschreven welke factoren van belang zijn voor een werkgever om iemand uit een moeilijke doelgroep aan te nemen of een kans te geven, en welke obstakels werkgevers ondervinden. Zo is gebleken dat werkgevers de aanvraag van de verschillende vormen van ondersteuning die beschikbaar zijn voor Wajongers, bijvoorbeeld *jobcoaching*, over het algemeen lastig vinden.

Het valt op dat er de laatste jaren een duidelijke beweging is om re-integratietrajecten meer vraaggericht vanuit de vraag van werkgevers in te zetten. Zeker in de eerste jaren van de private re-integratiemarkt gingen partijen, opdrachtgevers en opdrachtnemers, meer aanbodgericht te werk. In re-integratietrajecten ging het toen vooral om het motiveren en equiperen van een werkzoekende in de zoektocht naar werk. De focus lag niet op het netwerk van opdrachtgevers en opdrachtnemers met werkgevers, niet op de vacatures die er waren op de arbeidsmarkt, en al helemaal niet op een inventarisatie van werkzoekenden door het in kaart brengen

van competenties die nodig zijn voor het vervullen van vacatures. Het gebeurde te vaak dat een succesvol traject ertoe leidde dat iemand enthousiast op zoek ging naar een vacature die er niet was of die hij zonder hulp niet kon vinden.

Tegenwoordig wordt steeds vaker en prominenter gewerkt vanuit de behoefte aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Er worden coalities gesloten tussen bedrijfsleven, re-integratiebedrijven en opdrachtgevers van re-integratie om te voorzien in de (toekomstige) behoefte aan personeel op de arbeidsmarkt. Een mooi voorbeeld hiervan is het project In bedrijf waarin gemeenten, UWV en veel re-integratiebedrijven samenwerken in het coördineren van hun werkgeversbenadering, en in het vervullen van vacatures door werkzoekenden. Het merendeel van de gemeenten heeft eveneens een omslag gemaakt naar grotere vraaggerichtheid van het re-integratiebeleid. Het breed gedeelde besef dat het van belang is om de vraag op de arbeidsmarkt als beginpunt te nemen, leidt tot uiteenlopende initiatieven. Veel gemeenten hebben een werkgeversservicepunt opgericht waar vraag en aanbod bij elkaar gebracht worden.

Het streven naar vraaggerichte re-integratie als methode om re-integratie effectiever te maken, leidt tot een aantal overwegingen bij het maken en uitvoeren van beleid:

- * Bedenk welke klanten het zonder ondersteuning zelf niet redden, en welke methodes zoals loonkostensubsidies, proefplaatsingen en werksimulatie-omgevingen er dan nodig zijn om werkgevers te overtuigen, en deze klanten bij werkgevers 'binnen te praten'.

- * Leidt klanten naar beroepen en branches op de arbeidsmarkt waar nog veel vacatures te vinden zijn. Ze hoeven dan minder te concurreren met andere kandidaten.
- * Stem de inhoud van trajecten af op de personeelsbehoeften van werkgevers door gericht kwalificerende trajecten in te zetten met scholing en/of werkervaring. Hiermee wordt de kans vergroot dat iemand een duurzame baan vindt, en niet na enige tijd, of bij een economische teruggang, toch weer het veld moet ruimen voor een werkzoekende met minder belemmeringen. Scholingstrajecten waarbij de scholing wordt ingezet in combinatie met werkervaring, gericht op concrete vacatures en eventueel zelfs met baangarantie, blijken zeer goed te werken.

Re-integratietrajecten kunnen niet eenvoudigweg worden onderverdeeld in vraaggerichte en aanbodgerichte trajecten. Er is veel meer sprake van een glijdende schaal van minder naar meer vraaggericht. Bovendien kan op verschillende manieren rekening worden gehouden met de arbeidsmarkt en met de beschikbare vacatures. Dat kan soms door juist wel scholing in

te zetten, soms door te onderhandelen met werkgevers over loonkosten of over manieren om vacatures geschikt te maken voor moeilijke doelgroepen. En soms bestaat het vraaggerichte er eenvoudigweg uit dat de vacatures van werkgevers worden verzameld en gebruikt om de laatste stap op weg naar werk voor de klant gemakkelijker te maken.

Tot slot

Overzien we het speelveld van de re-integratie, dan wordt vooral zichtbaar op welke manieren gewerkt wordt aan het verbeteren van de effectiviteit. De sturing van gemeenteraden, de prikkels van de WWB, en de dreiging van budgetkorting door het ministerie dwingen gemeenten er toe transparant te zijn over hun resultaten en de mogelijkheden om die te verbeteren. Door bijvoorbeeld een betere diagnose, door een betere toerusting van de klantmanager en door een beter inkoopbeleid. De trend lijkt daarbij ingezet om te gaan kijken naar de beschikbare kennis en ontwikkelingen zo veel mogelijk kleinschalig uit te proberen, en pas na bewezen effectiviteit (evidence-based) verder te implementeren.

Re-integratie: het kan effectiever!

Vanuit het perspectief van re-integratie kan de groep uitkeringsgerechtigden in drieën gesplitst worden. Allereerst zijn er de mensen die op eigen kracht een baan kunnen en willen vinden. Voor deze – qua omvang niet geringe – groep is elke cent die besteed wordt aan re-integratie weggegooid geld. De tweede groep bestaat uit mensen die – gegeven de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt – noch kansen heeft op betaalde arbeid, noch enige daadwerkelijke interesse. Ook hier zijn re-integratie-inspanningen nutteloos. Dan houden we de groep over die wel een baan wil, maar over te weinig productiviteit beschikt om werkgevers zonder nadere randvoorwaarden geïnteresseerd te maken. Hier kunnen re-integratie-inspanningen effectief zijn. Maar de vele vormen van gesubsidieerde arbeid hebben een enorme bureaucratie nodig om ze overeind te houden.

Het zou allemaal veel gemakkelijker kunnen. Twee stappen zijn hierbij essentieel: de introductie van een basisinkomen dat onder het sociaal minimum ligt en het afschaffen van het minimumloon. Wat betekent dit? Er komen vele banen bij 'onder aan de arbeidsmarkt'. Banen, waardoor mensen met een gering productief vermogen toch aan de bak komen – gewoon, zonder ingewikkelde systemen. Met het basisinkomen kunnen ze al snel een inkomen verwerven dat hoger is dan de huidige bijstand.

Het staat mensen ook vrij om zonder betaalde arbeid van het basisinkomen rond te komen, maar dat zal bijzonder moeilijk zijn. Er is dan ook een nadrukkelijke prikkel om dit wel te doen. En dan houden we nog een groep over die het niet zonder hulp van een instantie kunnen rooien. Zij moeten altijd recht hebben op ondersteuning. Maar dan ondersteuning waarbij wederkerigheid centraal staat.



Marco Wilke, Drehtwerk

Werk met zorg

Participatie door arbeidsmatige dagbesteding

8

Petra Crombag-Röben en Branko Hagen, Vilans
kenniscentrum voor langdurige zorg

Inleiding

Mensen met een beperking willen graag meedoen aan de maatschappij. Dat willen zij op alle vlakken en dus ook in werk. Voor groepen die vanwege hun lichamelijke of geestelijke beperking niet betaald kunnen werken, bestaat de mogelijkheid om onbetaald te werken in een aangepaste omgeving. Dit werk wordt vaak arbeidsmatige dagbesteding genoemd. Deze vorm van dagbesteding wordt gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het biedt activiteiten in een werksfeer waarbij producten en/of diensten worden geleverd, in een omgeving die is ingericht voor mensen met beperkingen.

Het ziet er naar uit dat dagbesteding de komende jaren uit de AWBZ wordt geschrapt. De verwachting is dat gemeenten die taak gaan overnemen. De gemeente is sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor het bevorderen van de maatschappelijke deelname van kwetsbare burgers. De uitvoering van dagbesteding kan dan vanuit een Wmo-kader worden voortgezet. Gemeenten lijken echter nog onvoldoende voorbereid op de komst van mensen met een beperking die arbeidsmatig willen deelnemen aan onze samenleving.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige stand van zaken rondom arbeidsmatige dagbesteding. Paragraaf 1 gaat in op de vraag wat deze dagbesteding inhoudt en voor wie het bedoeld is. In paragraaf 2 plaatsen we arbeidsmatige dagbesteding binnen verschuivende maatschappelijke opvattingen over deelname aan arbeid en de wetgeving hieromtrent. Paragraaf 3 schetst de verdere ontwikkeling van het aanbod vanuit het oogpunt van zorginstellingen. Tot slot wordt een aantal keuzes voorgelegd die gemeenten houvast kunnen bieden in het bepalen van toekomstig beleid voor deze groep kwetsbare burgers.

Over arbeidsmatige dagbesteding is weinig geschreven. En ook niet over hoe het bijdraagt aan participatie van kwetsbare burgers. Vilans inventariseert momenteel bij zorginstellingen hoe zij vorm en inhoud geven aan arbeidsmatige dagbesteding. Eind 2010 verschijnt de publicatie hierover. In dit hoofdstuk maken we gebruik van de informatie van deze inventarisatie.

Uitgaan van wat je wél kunt

Heliomare ondersteunt volwassenen en kinderen met een beperking, zodat zij nu en in de toekomst zo zelfstandig mogelijk kunnen leven. Esther en Audrey werken in één van de werkcentra dagbesteding: Werk aan de Winkel in Krommenie. Werkcentra zijn leer-, werk- en ervaringsplaatsen voor cliënten van Heliomare. Dagbesteding is geschikt voor mensen die gewoon willen werken, maar (nog) geen betaald werk kunnen doen. In Werk aan de Winkel leren cliënten producten ontwerpen, maken en verkopen. En ze leren het winkelbedrijf van a tot z kennen. Naast ervaring opdoen met de computer, wordt er ook gewerkt met keramiek, hout en textiel. Net wat iemand leuk vindt, en wat hij of zij kan, of wil leren.

Esther is van kinds af aan al cliënte bij Heliomare. Ze heeft een paar jaar geleden een cursus voor de grafische sector gedaan en werkt nu drie dagen per week bij de Winkel. Audrey had een baan bij een reisbureau maar raakte door een ziekte uit de *running*. Ze is nu twee dagen bij Werk aan de Winkel te vinden. “Je bent er toch uit en je komt onder de mensen. De hele dag tv kijken gaat ook vervelen en nu voel ik me weer nuttig.” Op de grafische afdeling hebben Esther en Audrey eerst geleerd hoe ze oorkondes kunnen maken en tikten zij teksten van toneelstukken uit in opdracht van amateurtoneelgezelschappen. Steeds leren ze nieuwe vaardigheden en bedenken ze nieuwe producten voor de winkel. Zoals wenskaarten en visitekaartjes. Heel populair zijn ook de felicitatieslingers met je eigen boodschap.

De begeleiders van Heliomare dagbesteding helpen waar nodig, maar als Esther en Audrey echt willen weten hoe het moet, vragen ze het aan Michiel. Esther: “Hij weet alles en heeft heel veel geduld”. Michiel is ook aan de Winkel verbonden. Ernstig ziek, maar als geen ander in staat om met computers en ICT om te gaan. Dat is dan ook de kracht van de dagbesteding bij Heliomare: uitgaan van wat er wél kan.

Sandra Wüst m.m.v. Esther en Audrey van Werk aan de Winkel



8.1 Arbeidsmatige dagbesteding

In dit artikel definiëren we arbeidsmatige dagbesteding als volgt: arbeidsmatige dagbesteding houdt voor mensen met een beperking de mogelijkheid in om arbeidzaam deel te nemen aan onze samenleving wanneer werken op de reguliere arbeidsmarkt of in Wsw-verband niet mogelijk wordt geacht.

Arbeidsmatige dagbesteding is verankerd in wetgeving. Momenteel vindt de dagbesteding zijn wettelijke basis in de AWBZ. De AWBZ-zorg wordt onderverdeeld in een aantal functies en begeleiding is daar één van. Binnen de functie begeleiding is arbeidsmatige dagbesteding een van de mogelijkheden. De cliënt kan zelf een vorm van dagbesteding kiezen. De AWBZ kent geen werkplicht.

Arbeidsmatige dagbesteding kent een duidelijke afbakening met betaald werk. Daarnaast kan een onderscheid met andere vormen van dagbesteding worden gemaakt zoals educatie en recreatie. Bij recreatieve dagbesteding worden de cliënten bezig gehouden met creatieve activiteiten zoals schilderen en zwemmen, waarbij het puur gaat om dagbesteding gericht op een prettige beleving. Educatieve dagbesteding behelst activiteiten waarbij de cliënten iets leren zoals een taal of koken. Het verschil met arbeidsmatige dagbesteding is het werkkarakter van de activiteiten. Bij de arbeidsmatige dagbesteding worden producten gemaakt die worden verkocht, zoals wenskaarten of kaarsen. Of er worden diensten geleverd zoals grafisch ontwerpen of meewerken in de kantine. Er worden echter geen tot lage eisen in productiesnelheid gesteld. De producten of diensten worden wel door de maatschappij gebruikt

en dat geeft de cliënten het gevoel van zinvol en nuttig bezig zijn binnen hun beperkte capaciteiten.

Het onderscheid van arbeidsmatige dagbesteding met sociale activering is soms lastig te maken. Er zijn zeker overeenkomsten, omdat beide proberen mensen te activeren via aanbod van activiteiten. Soms zijn sociale activering en arbeidsmatige dagbesteding een opstap naar re-integratie. Maar bij sociale activering gaat het niet altijd om arbeidsmatige activiteiten, en daarnaast zijn er geen specifieke werkomstandigheden die nodig zijn om iemand met beperkingen een geschikte omgeving te bieden. De Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) voorziet niet in mogelijkheden om die omstandigheden zo vergaand aan te passen en van een omgeving op de reguliere arbeidsmarkt vraagt het vaak meer dan geboden kan worden.

Voordat iemand beroep kan doen op AWBZ-zorg moet er door het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) een indicatie gesteld worden. Het CIZ beoordeelt aanvragen op twee elementen: Is er sprake van een noodzaak voor AWBZ-zorg? Ten tweede beoordeelt het CIZ of er sprake is van een voorliggende voorziening. Ofwel: is er een andere voorziening dan de AWBZ die als eerste in aanmerking komt om de kosten van de dagbesteding op zich te nemen. Daarbij gaat betaald werk boven onbetaald werk c.q. een uitkering. Als iemand in de leeftijd van 18 tot 65 jaar kan werken, ligt de verantwoordelijkheid namelijk bij sociale zaken. De meest concrete, voorliggende voorziening betreft een indicatie vanuit de Wsw. In beginsel betekent die indicatie dan uitsluiting van dagbesteding. De re-integratietaak van gemeente en Uitvoeringsinsti-

tuut Werknemersverzekeringen (UWV) is ook voorliggend, maar het is voor het CIZ moeilijk toetsbaar of die in voldoende mate aan hun plichten hebben voldaan. Dan is de inhoudelijke beoordeling over de noodzaak van AWBZ-zorg doorslaggevend.

Het CIZ beoordeelt of iemand met beperkingen in aanmerking komt voor zorg. Er wordt gekeken of er problemen zijn met de zelfredzaamheid van de persoon, het bewegen en verplaatsen, het psychisch functioneren, het geheugen en de oriëntatie van een persoon, of dat er sprake is van matig of zwaar probleemgedrag. De zorg is er op gericht de zelfredzaamheid te bevorderen, te behouden of te compenseren. Het doel is om opname in een instelling of verwaarlozing van de verzekerde te voorkomen. De activiteiten in de dagbesteding bestaan uit het ondersteunen bij en oefenen met vaardigheden of handelingen. Ook kunnen de activiteiten ondersteuning bieden bij het aanbrengen van structuur of het voeren van regie. Er kan zelfs sprake zijn van toezicht op de cliënt.

Arbeidsmatige dagbesteding kan ook worden gezien als mogelijkheid het eigen talent te ontwikkelen. Dat kan zijn op het terrein van een vakvaardigheid, maar ook van sociale vaardigheden. Dit vraagt om een omgeving waar ondersteuning wordt geboden bij het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden en het werken aan een loopbaan, ook als er geen sprake is van uitzicht op uitstroom naar de arbeidsmarkt.

Voor mensen met psychiatrische problemen kan arbeidsmatige dagbesteding een persoonlijk en/of maatschappelijk herstel bieden. Het ontwikkelen van vaardigheden

verbetert persoonlijk functioneren. En het participeren in de eigen leefomgeving en het contact met medeburgers bevordert het maatschappelijke herstel.

Doelgroepen

Mensen met een (licht) verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke of psychiatrische beperking kunnen deelnemen aan arbeidsmatige dagbesteding. Het is niet bekend hoeveel mensen hieraan meedoen. Er wordt niet specifiek op arbeidsmatige dagbesteding geïndiceerd en arbeidsmatige dagbesteding wordt niet apart ingekocht, vandaar dat registratie hiervan ontbreekt. Op basis van het rapport *Arbeidsmatige dagbesteding, een verkennend onderzoek naar aard en omvang* van Research voor Beleid is ingeschat dat tussen de 16.400 en 20.000 mensen gebruikmaken van arbeidsmatige dagbesteding, waarvan in de geestelijke gezondheidszorg naar schatting tussen de 3.800 en 7.500. Deze aantallen zijn relatief laag. Mensen die met een persoonsgebonden budget (PGB) zelf hun zorg inkopen zijn niet meegerekend (aantal is onbekend). Ook individueel aangeboden dagbesteding is hier niet meegeteld.

Deze cijfers zijn uit 2005. Het gebruik van dagbesteding is inmiddels waarschijnlijk gestegen omdat er steeds meer belangstelling voor is ontstaan. Vilans schat in dat het aantal mensen dat nu deelneemt aan enige vorm van arbeidsmatige dagbesteding tussen de 30.000 en 50.000 ligt. Deze schatting loopt zo sterk uiteen omdat het begrip arbeidsmatig verschillend kan worden uitgelegd. Is het af en toe verrichten van zeer eenvoudig werk zonder enige tijdsdruk ook arbeidsmatige dagbesteding? Dit is een kwestie van definities.

Bij betaald werk wordt uitgegaan van bepaalde criteria,

bijvoorbeeld minimaal 12 uur per week betaald werken. Daarbij gaat de werknemer een arbeidscontract aan met de werkgever waarin werkvoorwaarden zijn vastgelegd. Bij arbeidsmatige dagbesteding heeft de cliënt een zorgplan of dagbestedingsplan met de zorgaanbieder afgesproken.

Volgens Vilans zou 10 tot 20% van de cliënten van arbeidsmatige dagbesteding in staat moeten zijn betaald werk te verrichten. Hiervoor hebben ze wel een ruime toepassing van het re-integratie-instrumentarium en gerichte begeleiding nodig. Vilans baseert deze inschatting op ervaringen met doorstroom bij twee zorginstellingen.

Aanbod en organisatie

Er is vaak sprake van een breed en gevarieerd aanbod in activiteiten bij arbeidsmatige dagbesteding. Veel instellingen hebben een gelijksoortig aanbod: groenonderhoud, een winkel in de winkelstraat waar zelfgemaakte producten worden verkocht, of horeca en catering. Een enkele instelling valt op door vernieuwende vormen van dagbesteding, zoals destijds de buurtsuper speciaal. De buurtsupers voorzien in een grote behoefte. De mensen met een beperking hebben zinvol werk en nemen deel aan de samenleving. Daarnaast krijgt de leefbaarheid van het dorp of de wijk een grote impuls.

De plaats waar de dag wordt besteed is soms beschut, bijvoorbeeld op het instellingsterrein. En soms midden in de samenleving zoals bij een tuincentrum waar cliënten in groepsvorm ondersteunende werkzaamheden verrichten. Dit wordt ook wel het enclavemodel genoemd.

De meeste instellingen willen zoveel mogelijk cliënten een dagbesteding aanbieden die aansluit bij hun wens. In de praktijk is het echter niet altijd mogelijk daaraan te voldoen omdat de financiering van projecten over het algemeen gebaseerd is op een groep van minimaal acht personen. Bij uitzondering wordt arbeidsmatige dagbesteding ondersteund op individuele basis, in de vorm van AWBZ-begeleid werken.

Een deel van de instellingen zet woonbegeleiders in bij de ondersteuning aan dagbesteding. Een ander deel kiest bewust voor activiteitenbegeleiders en vakkrachten, bijvoorbeeld een gediplomeerde kok, en hanteert een scheiding van begeleiders bij het wonen en werk, zoals die voor mensen met een reguliere baan geldt.

Wat levert het op?

Ondanks het ontbreken van precieze gegevens van de opbrengsten van arbeidsmatige dagbesteding, gaan we er toch van uit dat veel cliënten met een beperking beter participeren in de maatschappij en hun leefomgeving omdat zij deelnemen aan arbeid en meer contact hebben met mensen in de samenleving. Het aanbod is de laatste vijftien jaar veel aantrekkelijker geworden en wordt vaker dan voorheen georganiseerd in de samenleving, tussen en met andere mensen. Zorgorganisaties moeten hun aanbod ook wel moderniseren, want door de grotere keuzevrijheid mag de (potentiële) doelgroep zelf kiezen

In het zorgplan van cliënten die AWBZ krijgen, liggen de mogelijke opbrengsten van arbeidsmatige dagbesteding besloten. Als het persoonlijk functioneren van iemand wordt bevorderd, is dat een opbrengst.

Arbeidsmatige dagbesteding kan ook een opstap zijn naar betaald werk. UWV gunt zorginstellingen bijvoorbeeld re-integratietrajecten om jongeren die een uitkering ontvangen op basis van Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong) toe te leiden naar de arbeidsmarkt, waarbij op enige wijze gebruik wordt gemaakt van de werkprojecten van die instellingen. Of de dagbesteding van de cliënt bij een bedrijf verloopt zo positief dat de werkgever bereid is een arbeidsovereenkomst te bieden.

8.2 Verschuivingen

Tot vijftien jaar geleden bestond het overgrote deel van de dagbesteding uit meer (re)creatieve vormen en vrijwel altijd in een dagactiviteitencentrum op het instellingsterrein. Er is een verschuiving geweest in de opvatting over wat zinvolle dagbesteding is. Bij cliënten en hun ouders, maatschappelijk en ook in de zorgsector: werk werd als een betere manier van dagbesteding gezien. Er zijn aansprekende projecten gekomen als arbeidsmatige dagbesteding bij bedrijven zoals Karwei, en eigen horecagelegenheden. Deze activiteiten hebben ook een maatschappelijk toegevoegde waarde.

Meedoen in werk

Momenteel zijn er verschuivingen gaande ten aanzien van de grenzen tussen arbeidsmatige dagbesteding en betaald werk. Deze betreffen zowel een andere, maatschappelijke kijk op mogelijkheden om deel te nemen aan betaald werk als wettelijke veranderingen.

De maatschappelijke opvatting over mee kunnen doen in werk is veranderd. In plaats van het verstrekken van een uitkering, wordt in de sociale zekerheid nu uitgegaan van arbeidsdeelname. Treffend is het beleid rond de Wajong dat zich steeds meer richt op vergroting van deelname aan de arbeidsmarkt door jongeren met een beperking. In dezelfde lijn is het advies uit *Werken naar vermogen* van de commissie fundamentele herbezinning Wsw te plaatsen: 'veel meer mensen met een beperking kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt'. Opvallend is dat ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zich richt op het veranderen van de cultuur in onze huidige samenleving waarin mensen met een beperking buiten de arbeidsmarkt worden geplaatst. Werkgevers en werknemers, maar ook ouders, scholen en zorginstellingen moeten meer kijken vanuit mogelijkheden van mensen en ze meer kansen geven om te participeren. Veel zorginstellingen hebben inmiddels een visie geformuleerd die uitgaat van maatschappelijke deelname. De Sociaal-Economische Raad (SER) schrijft in het advies *Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ* dat ook cliënten van arbeidsmatige dagbesteding hun verantwoordelijkheid daarin moeten nemen.

De nieuwe Wajong

De Wajong is recentelijk veranderd. Het accent ligt nu op deelname aan de arbeidsmarkt en niet op het recht op een uitkering. Heel veel Wajongers zijn ook cliënten van de AWBZ. Per 2010 is de Wajong aangepast voor nieuwe aanvragers onder 27 jaar: als deze mensen geen uitkering meer aanvragen, maar re-integratieondersteuning, kunnen zij in ruil daarvoor ook een inkomensvoorziening ontvangen. Alleen voor de groep waarbij

arbeidsdeelname aan de arbeidsmarkt definitief is uitgesloten, geldt direct recht op een uitkering.

De leer-werkplicht in de Wajong betekent dat de jongere zich moet inspannen om voor het 27-ste jaar aan het werk te komen. UWV is verplicht om te investeren in de arbeidstoekomst van de jongere. Er worden individuele afspraken gemaakt en vastgelegd in een, wettelijk voorgeschreven, participatieplan. Dit plan vormt de basis voor het realiseren van arbeidsparticipatie.

Gemeten langs de participatieladder van UWV onderscheidt zich een groep jongeren die nog niet klaar is voor de arbeidsmarkt. Een deel hiervan zou baat hebben bij arbeidsmatige dagbesteding als eerste stap om hoger op de ladder te komen. UWV zou hun moeten volgen en vaststellen wanneer een vervolgstap op de participatieladder kan worden gezet. Momenteel gebeurt dat nog niet, UWV is bezig zich deze nieuwe werkwijze eigen te maken.

De Wsw

De commissie fundamentele herbezinning Wsw heeft zijn advies geschreven om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Daarbij is niet alleen gekeken naar de Wsw regeling. Alle arbeidsregelingen zijn in hun onderlinge samenhang onder de loep genomen. Uit het advies kwamen twee belangrijke voorstellen:

1. ontschotting van regelgeving en financieringsstromen,
2. aansluiten bij de arbeidsmarkt met als doel zoveel mogelijk mensen te laten meedoen.

Hoe de ontschotting tussen arbeidsmatige dagbesteding en betaald werk wordt ingevuld is niet erg duidelijk. Er

wordt flink geëxperimenteerd om vernieuwing van de Wsw tot stand te brengen, maar voor de scheidslijn Wsw en arbeidsmatige dagbesteding is minder aandacht. De verwachting is dat een belangrijk deel van de voorstellen van genoemde commissie leidraad worden bij het toekomstig kabinetsbeleid.

AWBZ en Wmo

Het beroep op de AWBZ is de afgelopen jaren almaar toegenomen. Dat heeft geleid tot een discussie over de toekomst van deze wet. In diverse adviezen staat dat de AWBZ terug moet naar de kern van langdurende zorg. Vanaf 2004 bestaat het voornemen om de begeleidingsfunctie bij de Wmo onder te brengen, maar die overheveling heeft nog niet plaatsgevonden. In het regeerakkoord van oktober 2010 is het kabinet voornemens de arbeidsmatige dagbesteding helemaal uit de AWBZ te halen.

De Wmo is ingevoerd in 2007 en de gemeente is daarmee al enige jaren verantwoordelijk voor de maatschappelijke deelname van alle kwetsbare burgers. Een aantal gemeenten probeert te anticiperen met beleid voor burgers met arbeidsmatige dagbesteding die binnenkort niet meer door de AWBZ bekostigd wordt. De meeste gemeenten wachten eerst af wat met de AWBZ gebeurt voordat zij zelf actief met mensen met een beperking aan de slag gaan.

Sinds 2009 is participatie geen doelstelling meer van de AWBZ. Ook zijn toen participatieactiviteiten zoals arbeidsmatige dagbesteding voor mensen met lichte ondersteuningsvragen en psycho-sociale problematiek uitgesloten van de AWBZ. Deze maatregelen hebben

zowel te maken met de heroriëntatie op de AWBZ als beheersing van de kosten. Daarnaast zijn er bezuinigingen in de AWBZ aangekondigd en ook al doorgevoerd. De overheveling van de begeleidingsfunctie naar de Wmo zal naar verwachting met een forse verlaging van het beschikbare budget gepaard gaan.

Consequentie van de verschuivingen is dat de arbeidsmatige dagbesteding een andere positie krijgt in het veld van Wsw, AWBZ en Wmo. Deze is nu al minder toegankelijk voor de groep met lichtere problematiek door aanscherpingen in de AWBZ, terwijl niet duidelijk is wie hun nu gaat helpen bij hun dagbesteding.

Ook op het gebied van de nieuwe Wajong veranderen posities. Het CIZ kan een aanvraag voor Wajongers met een participatieplan afkeuren door te wijzen op de plicht van UWV zich voor deze mensen in te spannen in het kader van de voorliggende voorziening. Laatstgenoemde is dan verantwoordelijk voor het aanbieden van arbeidsmatige dagbesteding als onderdeel van trajecten naar werk. Hoe de financiering wordt geregeld is nog niet duidelijk omdat er geen AWBZ-middelen zijn overgeheveld naar het re-integratiebudget van UWV.

8.3 Ontwikkelingen in aanbod

Sinds 10 jaar wordt door overheid en zorginstellingen gepleit voor een actiever participatiebeleid, om met gerichte maatregelen meer mensen met een beperking naar de reguliere arbeidsmarkt te brengen en participatie te vergroten. In relatie tot mensen met beperkingen wordt ook over de vermaatschappelijking van zorg

gesproken. Dit vinden we terug in de Wmo, waarbij de directe omgeving en/of de samenleving zoveel mogelijk zorg en steun bieden aan kwetsbare mensen. Dit is niet alleen goedkoper, maar zou ook moeten leiden tot een meer structurele, maatschappelijke deelname van kwetsbare mensen, inclusief mensen met een beperking. Belangrijk element van de Wmo is een verdere decentralisering van beleid. In de besluitvorming rond de Wmo wordt namelijk sterk gepleit voor een grote rol van de gemeente. De gemeente wordt gezien als de partij die in staat is om problemen van kwetsbare mensen in buurten en wijken op te lossen. De Wmo maakt ontschotting van beleid mogelijk, waardoor gemeenten slagvaardiger te werk kunnen gaan bij het vinden van oplossingen. In het verlengde hiervan ligt het voor de hand de dagbesteding van mensen met een beperking die thuis wonen bij gemeenten neer te leggen.

Van AWBZ naar Wmo

De behoefte aan arbeidsmatige dagbesteding blijft: mensen met een beperking willen werken, al dan niet betaald. Gemeenten kunnen die vraag eigenlijk niet negeren. Maar dit is juist één van de onzekerheden die momenteel bij de aanbieders en cliënten spelen. Wettelijk is de gemeente vanuit de Wmo namelijk niet verplicht om iemand arbeidsmatige dagbesteding te bieden. Met werken meer verdienen dan een uitkering is bij deze groep vrijwel uitgesloten. Hun arbeidscapaciteit is vaak te laag en daardoor hebben ze te weinig verdienmogelijkheden. Er zijn maar weinig Wajongers waarvan de uitkering geheel wordt beëindigd door duurzame werkhervatting, ook al zijn zij werkzaam.

Gemeenten waar Vilans de laatste jaren mee heeft gesproken hebben nog weinig zicht op beleid hoe zij de arbeidsmatige maatschappelijke deelname van mensen met een beperking in kunnen vullen.

Naar een eigentijdse dagbesteding

Arbeidsmatige dagbesteding vindt tegenwoordig steeds meer plaats in de samenleving. Daardoor nemen cliënten ook actiever deel aan die samenleving. Cliënten in de zorg, zeker de jongere generaties en hun ouders, willen dat ook. Zorginstellingen krijgen te maken met een grotere inkoopmacht van cliënten en passen hun aanbod steeds meer aan bij die wensen. Door de verschuivingen in de wet- en regelgeving en de (verwachte) bezuinigingen zijn ook aanpassingen nodig. Er zijn een aantal lijnen die we waarnemen in het aanbod van de arbeidsmatige dagbesteding.

Een deel van de zorginstellingen kijkt vooral beheersmatig naar de toekomstige arbeidsmatige dagbesteding. Bij hen speelt de vraag hoe het bestaande aanbod goedkoper kan worden uitgevoerd. Dit betekent in de praktijk dat de groeps grootte van projecten toeneemt en er vaker woonbegeleiders worden ingezet om bij dagbesteding te begeleiden. Onrendabele projecten worden gesloten.

Breder aanbod

Instellingen werken samen met partijen die kunnen voorzien in een infrastructuur voor arbeidsmatige dagbesteding. Zoals bij het voorbeeld van Karwei dat eerder is genoemd. De zorginstelling verzorgt de begeleiding, het bedrijf zorgt voor de *hardware* (gebouw

en werk). Hierbij telt mee dat zorginstellingen zichzelf steeds minder zien als een organisatie die bedrijfjes in de markt moet zetten. Dit is tenslotte een andere kerncompetentie en bovendien loopt de instelling er financiële risico's mee.

Afstemming vraag en aanbod

Over het algemeen werken de aanbieders van dagbesteding nog zeer categoriaal, voor de eigen doelgroep. Het samen 'vullen' of ontwikkelen van aanbod met gelijksoortige organisaties in zorg en activering vergt afstemming tussen de partijen. Het is ook van belang om aandacht te hebben voor de samenstelling van een nieuwe groep van mensen met verschillende beperkingen. Het bij elkaar brengen van groepen mensen met een lichte en matige verstandelijke beperking kan bijvoorbeeld leiden tot problemen. De eerste groep voelt zich niet op zijn plaats tussen mensen met een verstandelijke beperking, omdat zij zelf hun beperkingen niet erkennen. De tweede groep kan zich onveilig voelen omdat de eerste groep vaak gedragsproblemen vertoont.

Maatschappelijke rendement

Arbeidsmatige dagbesteding kan rendement opleveren en kan te gelde worden gemaakt. Dit heeft een toegevoegde waarde voor de cliënt en voor de maatschappij. De leer-werkprojecten die in staat zijn cliënten ontwikkeling te bieden, trekken opdrachtgevers aan als UWV en gemeenten. Een gemeente kan bijdragen in de kosten van werkprojecten waar zij baat bij heeft, bijvoorbeeld een schone wijk. En alle betrokkenen hebben er belang bij als iemand een trapje hoger op de participatieladder kan komen.

8.4 Begrip en toekomst

Er zijn verschillende benaderingen beschreven van het begrip arbeidsmatige dagbesteding, die verschillende invalshoeken belichten. Veelal is het wettelijke kader leidend, maar geen van allen dekt de lading volledig. Mogelijk biedt een beschrijving die niet afhankelijk is van veranderende wetgeving, gemeenten en organisaties meer grip op arbeidsmatige dagbesteding.

Naar een nieuwe definitie

Bepalend is dat arbeidsmatige dagbesteding voldoet aan waarden die werk vertegenwoordigen: structuur bieden, ontwikkelingsmogelijkheden, samenwerken met anderen en waardering krijgen voor wat je doet. Het werk is onbetaald, maar waar mogelijk wordt een vergoeding gegeven in ruil voor het verrichte werk. De mate waarin de waarden voor de cliënt zijn terug te vinden, wordt afgestemd met zijn mogelijkheden. De dagbesteding biedt zoveel mogelijk uitwisseling met mensen in de maatschappij of het maatschappelijk verkeer, tenzij dit juist zeer belastend is voor die persoon (vrouw met verleden van ernstig misbruik in een omgeving plaatsen met veel mannen) of voor de omgeving (cliënt met ernstige gedragsproblemen). Indien mogelijk vinden de activiteiten plaats in samenwerking met werknemers in reguliere bedrijven. Er worden producten en diensten geleverd die worden afgenomen door consumenten of producenten. Deze producten en diensten worden gemaakt door mensen met een beperking en in verband hiermee zijn de omstandigheden waar de dagbesteding wordt uitgeoefend aangepast aan hun mogelijkheden (fysiek, begeleiding, ontvankelijkheid door anderen). Hun mogelijkheden

en wensen zijn uitgangspunt van een loopbaangerichte begeleiding om vaardigheden te ontwikkelen en te behouden. Doorstroom naar betaald werk wordt nastreeft omdat dit meer status geeft en soms een betere inkomenspositie, maar als dit onhaalbaar is wordt de loopbaan van de persoon gericht op een carrière in de arbeidsmatige dagbesteding.

Scenario's voor de toekomst

Met de verwachte overgang van de AWBZ naar de Wmo worden gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke deelname van mensen die dat nu doen door arbeidsmatige dagbesteding. Gemeenten moeten hun iets aanbieden (compensatiebeginsel). Gemeenten staan voor de afweging hoe zij met de vraag naar arbeidsmatige dagbesteding om willen gaan. Er zijn grofweg twee opties:

1. De gemeente biedt zelf, individueel, arbeidsmatige dagbesteding aan deze nieuwe groep cliënten. Dit betekent het openen van een loket of aansluiting vinden bij een bestaand loket, bijvoorbeeld het Wmo-loket, waar mensen een verzoek doen tot dagbesteding. De gemeente selecteert aanbieders waar een werkplek wordt ingekocht voor individuele cliënten en maakt afspraken met de aanbieders over aanbod en resultaat.
2. De gemeente ziet zichzelf vooral als regisseur en ziet er op toe dat er een passende en sluitende infrastructuur ontstaat voor het aanbod van arbeidsmatige dagbesteding. De gemeente sluit in eerste instantie aan bij bestaand aanbod (zeker ook aantrekkelijk

aanbod van zorginstellingen) en spreekt met de aanbieders af hoe cliënten kunnen deelnemen. De aanbieder van de dagbesteding is de *casemanager* en beschikt over de relevante kennis.

Een variant binnen deze opties is dat de gemeente de cliënt een Persoonsgebonden Budget (PGB) geeft. Gemeenten zijn over het algemeen terughoudend met de inzet van PGB's. Veel cliënten zijn hier echter aan gewend en gaan er vaardig mee om. Zij kunnen dan bovendien hun (andere AWBZ-) zorgvragen afstemmen met hun arbeidsmatige dagbesteding. Om tot een werkend perspectief te komen vragen deze scenario's om bepaalde randvoorwaarden.

Overleg met de doelgroep wat hun wensen zijn

Gemeenten kennen de nieuwe groep en hun participatie wensen nog niet goed. Gemeenten moeten bij de (potentiële) gebruikers informeren naar hun vragen en wensen. Er zijn instrumenten beschikbaar om gemeentelijk beleidsmakers en doelgroepen tot elkaar te brengen om een duidelijker beeld te vormen wat de vraag van deze groep is.

Creëer werkplekken voor mensen met een beperking

Gemeenten kunnen de arbeidsmatige dagbesteding een positieve impuls geven door bij te dragen aan een goede infrastructuur van leer-werkvoorzieningen met regievoering. De gemeente heeft zelf ook de mogelijkheid werk aan te bieden of te organiseren, bijvoorbeeld in wijken. Zorginstellingen kunnen dat vaak niet alleen. Het is voor

gemeenten een uitdaging om de doelgroep van mensen met een beperking in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan zinvolle en ontwikkelingsgerichte dagbesteding dichtbij huis, indien nodig met begeleiding vanuit de zorginstelling. En waar mogelijk in samenhang met uitvoering van ander gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang.

Bevorder een ontvankelijke samenleving

Het is van groot belang dat gemeenten werken aan het ontvankelijk maken van de samenleving: kwartiermaken. Maatschappelijke deelname moet van twee kanten komen: mensen met een beperking die willen deelnemen en mensen in de samenleving die daar de ruimte voor bieden. Zorginstellingen lopen vaak aan tegen onvoldoende medewerking vanuit de samenleving. Om die reden is inclusief beleid een speerpunt dat veel gemeenten al omarmd hebben. Een gemeente kan daarbij ook een beroep doen op maatschappelijke organisaties als welzijnswerk, onderwijs en verenigingen om dat beleid actief vorm en inhoud te geven. Dat is een mooie uitdaging voor de wethouders van welzijn en sociale zaken.

Juist in barre tijden

De komende jaren wordt er drastisch bezuinigd door de overheid. Vooral de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid komen onder nog grotere druk te staan. Te vrezen valt bovendien dat het nog geruime tijd duurt voordat er weer sprake is van een krappe arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen daardoor weer scherper selecteren. En mensen met een vlekje die hun baan kwijt raken of er nog niet in geslaagd zijn een vaste baan te veroveren lopen een groter risico langdurig buiten de boot te vallen.

Juist in die situatie is het van groot belang dat dit niet ten koste gaat van de mogelijkheden om mensen naar vermogen mee te laten doen, voor wie betaalde arbeid – vanwege hun beperking(en) - (vooralsnog) te hoog gegrepen is. In onze complexe, sterk geïndividualiseerde samenleving wordt die groep helaas steeds groter.

Winst is wel dat het besef de afgelopen jaren sterk is gegroeid dat niet de regeling centraal moet staan waarin deze mensen worden ondergebracht, maar de vraag over welke mogelijkheden tot participatie zij al of niet op eigen kracht beschikken. Vanuit dat gezichtspunt zijn op tal van plaatsen spannende initiatieven ontwikkeld, waarvan een aantal met bemoedigende resultaten. Vooral intensievere vormen van samenwerking tussen verschillende instanties blijken vruchtbaar, niet in de laatste plaats dankzij de creativiteit van zeer betrokken medewerkers. Ik hoop van harte dat dat proces de komende jaren niet gesmoord wordt door een chronisch tekort aan financiële middelen. Het is een belang van de hele samenleving dat mensen met een beperking niet worden gemarginaliseerd.



Bert de Vries, voorzitter Commissie fundamentele herziening Wsw, oud-minister van SZW

Samen werken aan werk.

Cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid

9

Else Roetering, Landelijke cliëntenraad

Marjoke Verschelling, MOVISIE

Inleiding

In de sociale zekerheid staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal. De burger is regisseur van zijn eigen leven, en dus ook van zijn werk en inkomen. De vraag is hoe dit in de praktijk gerealiseerd wordt.

Op welke wijze is de zelfstandigheid van burgers in een re-integratietraject of uitkeringssituatie gewaarborgd?

Welke keuzevrijheid is aan de eigen verantwoordelijkheid verbonden (denk daarbij aan het kiezen van re-integratiebedrijf of het invullen van eigen traject)?

Wat zijn naast alle plichten, de rechten waarop zij zich kunnen beroepen? Zijn er collectieve mogelijkheden om invloed uit te oefenen op sociaal beleid? En op de uitvoering daarvan in een veranderende, meer integraal uitgevoerde sociale zekerheid?

Betrokkenheid van burgers in de sociale zekerheid kan vorm krijgen in beleidsparticipatie in de vorming en uitvoering van inkomensbeleid, re-integratiebeleid en arbeidsmarktbeleid. Deze vorm van beleidsparticipatie noemen we cliëntenparticipatie. Om te voorkomen dat er vooral over en voor cliënten wordt gedacht en beslist - in plaats van met en door - is het recht op

cliëntenparticipatie in de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) wettelijk vastgelegd.

Leeswijzer

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het ontstaan en de functies van cliëntenparticipatie. In 9.2 staan enkele randvoorwaarden voor het vervullen van deze functies beschreven. En in 9.3 schetsen we een aantal ontwikkelingen in de sociale zekerheid in relatie tot cliëntenparticipatie.

In dit hoofdstuk kijken we specifiek naar cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid. Voor beleidsparticipatie door burgers in algemene zin verwijzen we naar hoofdstuk 5, en voor beleidsparticipatie in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) naar hoofdstuk 12.

De burger als adviseur van de overheid

Al voordat de WWB een gemeentelijke cliëntenraad voorschreef, had de gemeente Dronten contacten met een WAO-gespreksgroep. Met de Wmo in aantocht koos Dronten voor een breed opgezette cliëntenraad voortkomend uit die reeds bestaande groep. Onder leiding van een nieuwe voorzitter (met gemeentelijke kennis en ervaring) is een proces van formalisering en professionalisering gestart. Deze nieuwe organisatievorm, de cliëntenraad Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten (OBD), biedt plaats aan cliënten én vertegenwoordigers - vrijwilligers en professionals - van belangenorganisaties.

Cliëntenparticipatie is niet zozeer gebaat bij 'persoonlijke belangenbehartiging', maar vooral bij 'collectieve belangenbehartiging'. De cliëntenraad OBD besteedt daarom als 'adviseur van de overheid' blijvend aandacht aan verkenning van de verhoudingen tussen college van B&W, gemeenteraad, ambtelijke organisatie en de burger. Van de circa 20 leden wordt verwacht dat zij over hun grenzen heen (leren) kijken in het belang van een unanieme besluitvorming. Om geen twijfel te laten ontstaan over de onafhankelijkheid van de cliëntenraad is voorzien in een zelfstandig secretariaat en worden vergaderingen buiten het gemeentehuis gehouden. Bij aanvang van (bijna) elke ledenvergadering is de wethouder aanwezig. Cursussen, congresbezoek en actieve uitwisseling van informatie dragen bij aan de kennisverbreding van de leden. Op themabijeenkomsten worden wisselende belangengroepen geïnformeerd over de actualiteit.

Het OBD heeft bewezen deugdelijke en goed onderbouwde adviezen uit te kunnen brengen, en heeft daarmee respect en vertrouwen gewonnen. Na het in werking treden van de Wmo lag integratie met de WWB-raad dan ook voor de hand, waarna inmiddels ook cliënten van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) zijn gevolgd. Er is inmiddels dus een brede vertegenwoordiging van allerlei cliëntgroepen in de OBD aanwezig

André J. Schuurung, cliëntenraad Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten



9.1 Waarom cliëntenparticipatie?

Voor mensen die niet (volledig) in hun eigen inkomen kunnen voorzien is het van belang dat zij op een effectieve wijze worden ondersteund. Deze ondersteuning kan vorm krijgen in een uitkering of in hulp bij het verkrijgen van passende arbeid door bijvoorbeeld re-integratie, activering of dagbesteding. Zij zijn weliswaar afhankelijk van voorzieningen in de sociale zekerheid, maar de eigen inbreng van mensen zelf wordt steeds groter. Zij kunnen bijvoorbeeld door het persoonsgebonden re-integratiebudget zelf bepalen hoe zij invulling willen geven aan hun re-integratieproces (hoofdstuk 7).

Met de komst van de Wet SUWI in 2002 is bepaald dat cliënten moeten participeren. Op landelijk niveau is cliëntenparticipatie op het terrein van werk en inkomen geregeld door het instellen van de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Ook de cliëntenparticipatie bij het UWV en SVB wordt in de Wet SUWI geregeld. Gemeenten hebben op grond van deze wet de verplichting om met het UWV samen te werken om op Werkpleinen de arbeidsbemiddeling, re-integratie en uitkeringsverstrekking van werkzoekenden te verzorgen en cliëntenparticipatie te waarborgen.

Hoe cliëntenparticipatie moet worden geregeld verschilt per wet. WWB- en UWV-clieutenraden zijn actief om de belangen van hun achterban te behartigen. Maar de rechten en plichten en de noodzakelijke faciliteiten van cliëntenraden zijn beperkt of niet per wet geregeld. Dat leidt er toe dat gemeenten, UWV en SVB - al of niet in overleg met de cliëntenraden - ieder voor zich afspraken maken over de nadere invulling van cliëntenparticipatie.

Dit brengt grote verschillen met zich mee in de vormgeving en facilitering van cliëntenparticipatie.

De functies van beleids- of cliëntenparticipatie zijn min of meer gelijk. Voor cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid worden vier functies onderscheiden, namelijk:

1. Verbetering van dienstverlening

Cliënten worden regelmatig gehoord zodat op basis van hun ervaringen verbetering van met name de uitvoering van de dienstverlening kan plaatsvinden. Door goed te luisteren en de tevredenheid van cliënten te meten, worden zo nodig maatregelen doorgevoerd, zoals het verbeteren van de prestaties van de organisatie en de serviceverlening. Klantenpanels en tevredenheidsonderzoeken zijn bij uitstek vormen die bij deze functie passen. Via onderzoeken en panels wordt geprobeerd daadwerkelijk naar cliënten en hun eventuele vertegenwoordigers te luisteren. Deze vorm van cliëntenparticipatie is vooral een verbeter- en evaluatie-instrument van de uitvoering en heeft minder betrekking op beleid.

2. Creëren van draagvlak voor beleid

Door cliënten bij het beleid en de uitvoering van sociale zekerheid te betrekken, verwerven de beleidsmakers en uitvoerders begrip en steun voor de gestelde doelen en de manieren om die doelen te bereiken. En op die manier ook legitimatie en draagvlak. Maar participatie bij de beleidsvorming leidt niet automatisch tot instemming. Strikte dominantie van de legitimatiefunctie kan betekenen dat cliënten wel meepraten, maar dat er geen invloed is op de inhoud van de agenda. Dit is niet wenselijk vanuit het perspectief van zowel beleidsmaker als participant.

3. Beïnvloeding van beleid en dienstverlening

Het gaat bij deze functie in feite om de collectieve erkenning dat cliënten medebepalend zijn voor de vormgeving van sociale zekerheid. Beïnvloeding van zowel beleid als uitvoering dóór cliënten. Zij zijn geen lijdend voorwerp, object van zorg en goede bedoelingen, maar geëmancipeerd tot personen die meesturen. Deze functie van cliëntenparticipatie sluit aan bij de positie die burgers op veel andere maatschappelijke terreinen wordt toegedicht. Geen bouwplan kan gerealiseerd worden, geen bestemmingsplan gewijzigd zonder dat belanghebbenden in de mogelijkheid gesteld worden hun visie te geven, alternatieven te ontwikkelen of protest aan te tekenen.

4. Controle-instrument

Dit is een, vooralsnog sluimerende, functie van cliëntenparticipatie. De uitvoering van de sociale zekerheid gebeurt op enige afstand van de overheid door onder andere uitkeringsinstanties en sociale diensten. Maar na de invoering van de dualisering van het lokaal bestuur heeft de gemeenteraad bij het invullen van haar controle- en kaderstellende taak behoefte aan eigen en onafhankelijke informatie. Daar waar sociale diensten in regionaal verband fuseren zal die behoefte alleen maar sterker worden, omdat de afstand tussen beleid en uitvoering vergroot wordt.

Cliëntenraden bieden een schat aan informatie over de dagelijkse praktijk van de uitvoering die voor toezicht, controle, verfijning of verbeteren van de regelgeving van grote waarde zijn. Voor zowel politici als beleidsmakers is deze informatie ondersteunend in hun werk.

Deze vier functies van cliëntenparticipatie zeggen iets over de eigen verantwoordelijkheid van cliënten ten opzichte van beleidsmakers en uitvoerders. De twee eerstgenoemde functies zijn duidelijk verbonden met het perspectief van de organisatie. Voor organisaties is de stem van de cliënt van belang in het legitimeren en bijsturen van beleid. Vanuit de cliënt bekeken zijn deze functies niet oninteressant, maar is beïnvloeding de meest centrale functie van cliëntenparticipatie. Daarmee kunnen zij namelijk hun eigen belangen inbrengen in beleid en uitvoering. Uiteindelijk is cliëntenparticipatie voor zowel organisaties als cliënten van meerwaarde als er een dialoog ontstaat die gericht is op een optimaal functionerende sociale zekerheid vanuit beide perspectieven.

9.2 Randvoorwaarden

Aan een aantal randvoorwaarden moet voldaan worden om op een goede manier te kunnen participeren in het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid. Hieronder noemen we de belangrijkste:

Voldoende draagvlak

De mening van cliënten als ervaringsdeskundigen is belangrijk, maar er moet voldoende draagvlak zijn om hiermee rekening te houden. Zowel bij de achterban als bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. In het geval van draagvlak bij de achterban zijn belangrijke vragen: voelt deze zich door de cliëntenraad vertegenwoordigd? Staat de raad open voor input? Wordt de mening van de achterban voldoende naar voren gebracht? Bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties

moet de bereidheid bestaan om de cliëntenraad serieus te nemen en te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

Aanspreekpunt en gesprekspartners

Ook deze voorwaarde geldt voor beide partijen.

Cliëntenraden moeten weten wie zij kunnen aanspreken. En de uitvoeringsorganisatie of gemeente moet weten wie aanspreekpunt is voor cliëntenparticipatie. Door hier duidelijke afspraken over te maken kunnen cliënten op de juiste plek hun punten agenderen en kunnen uitvoeringsorganisaties op een snelle manier cliënten raadplegen. Bij uitvoeringsorganisaties is het belangrijk dat de gesprekspartners verantwoordelijk zijn voor beleid en dienstverlening aan werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Zij moeten bevoegd zijn om beslissingen te kunnen nemen over de voorstellen van cliënten.

Faciliteiten voor cliëntenparticipatie

Om op een goede manier advies te kunnen geven is tijdigheid van informatie van groot belang voor een cliëntenraad. De leden van een cliëntenraad hebben tijd nodig plannen en voornemens van gemeente of uitvoeringsorganisatie te lezen, te bespreken en een standpunt te bepalen. Dit betekent dus zowel tijdigheid in het verstrekken van de stukken als tijdigheid bij het betrekken van de raad bij de beleidsvorming. Als de cliëntenraad pas op het allerlaatste moment om advies wordt gevraagd en er geen ruimte meer is om iets met het advies van de cliëntenraad te doen, is er geen sprake van dat de cliëntenraad invloed kan uitoefenen en wordt deze niet serieus genomen. Daar-

naast is het wenselijk dat cliënten worden voorzien van goede faciliteiten zoals vergaderruimte, eigen budget, onkostenvergoeding, toegang tot internet, scholing en training, mogelijkheden voor onderzoek en achterbanraadpleging en ambtelijke- en secretariële ondersteuning.

Representativiteit

Het is belangrijk dat de cliëntenraad een afspiegeling is van de groep die vertegenwoordigd wordt. Dit is niet altijd het geval, waardoor bepaalde groepen, bijvoorbeeld jongeren en allochtonen, niet in de raden vertegenwoordigd zijn. Niet alle groepen hoeven per se een vaste vertegenwoordiger in de raad te hebben. Het is wel belangrijk dat ook die achterban regelmatig geraadpleegd wordt, zodat de representativiteit kan worden gewaarborgd.

Rendement

Als de mening van de cliënten meeweegt in het proces is er sprake van echte invloed. Het moet duidelijk wat er met de adviezen is gebeurd en waarom (een deel) van het advies niet is overgenomen. Dan is er sprake van het serieus nemen van de cliëntenraad en levert cliëntenparticipatie echt iets op.

9.3 Ontwikkelingen

De sociale zekerheid is volop in beweging. Cliënten volgen deze ontwikkelingen op de voet en dragen bij aan de verbetering van beleid en uitvoering. We schetsen een aantal ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor de participatie van cliënten.

Decentralisatie van de sociale zekerheid

De lokale overheid krijgt steeds meer verantwoordelijkheid voor de vormgeving en uitvoering van de sociale wetgeving door de decentralisatie. Denk aan WWB, WIJ, Wsw, de Wet participatiebudget en de Wmo. Al deze wetten zijn kaderwetten waarbij de gemeente veel beleidsvrijheid heeft gekregen voor eigen beleid. In deze wetten is de verplichting tot het regelen van cliëntenparticipatie opgenomen. Dit betekent dat er meer contact ontstaat tussen gemeentelijke beleidsmedewerkers en cliënten in uitkeringsituaties en re-integratietrajecten.

Ontwikkelingen

Daarnaast is er een ontwikkeling richting integraal beleid en integrale dienstverlening in het sociale domein waar te nemen. Bij integraal beleid is advisering over de grenzen van wetten gewenst. Cliëntenparticipatie die strak langs de lijnen van een regeling van een wet georganiseerd is, past daar niet bij. Maar er zijn meer overwegingen om cliëntenraden samen te voegen. Het formeren van één aanspreekpunt en geïntegreerde dienstverlening, vraagt om bundeling van beleid en dienstverlening, dus ook om bundeling van belangenbehartiging. Ook zijn er redenen van praktische aard omdat de verschillende cliëntenraden niet te bemensen zijn of de gemeente de kosten voor cliëntenparticipatie in de hand wil houden. Vormgeven van cliëntenparticipatie is een gezamenlijk belang van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en cliënten. Als er wordt nagedacht over het (her)inrichten van cliëntenparticipatie, dient de discussie niet alleen binnen de gemeente of uitvoeringsorganisatie te worden gevoerd, maar dienen de cliëntenraden vroegtijdig bij deze discussie te worden betrokken.

De verschillende wettelijke kaders in de sociale zekerheid maken het er niet makkelijker op als cliëntenraden willen of moeten gaan samenwerken. Dat merken bijvoorbeeld lokale en regionale cliëntenraden van UWV als zij gezamenlijk aan de slag moeten om de cliëntenparticipatie bij de werkpleinen vorm te geven. Of raden in een gemeente als de cliëntenparticipatie bij de WWB en Wmo in één raad wordt ondergebracht. De problemen waar men onder andere tegen aanloopt zijn: wat zijn de rechten en plichten van de gezamenlijke cliëntenraad en op welke faciliteiten kan worden gerekend?

Dit is één van de redenen dat de Landelijke Cliëntenraad pleit voor één kaderwet voor cliëntenparticipatie op het terrein van de sociale zekerheid. Eén kaderwet waarin de rechten, plichten en faciliteiten van cliëntenraden worden geregeld. Deze kaderwet kan gevormd worden naar voorbeeld van de Wet op het overleg huurders verhuurder, waarin de rechten en plichten en faciliteiten van huurderscommissies goed zijn verankerd.

Ten slotte

In de sociale zekerheid wordt het begrip eigen verantwoordelijkheid verschillend geïnterpreteerd. De één benadrukt de 'plichtenkant' van een uitkering terwijl de ander de nadruk legt op de 'rechtenkant', als zekerheid en waarborg tegen een al te diep ingrijpen in het persoonlijke leven. Eigen verantwoordelijk kan verschillend worden geïnterpreteerd, maar over één ding bestaat helderheid: cliëntenparticipatie hoort daarbij.

Betrokkenheid als tegenmacht

Macht kan niet zonder tegenmacht, zo is mijn overtuiging. Tegenmacht zorgt ervoor dat macht niet doorslaat. Het is de opgave kritische mensen te vinden. De belangrijkste mensen zijn de mensen die het zelf aangaat. Bij sociale zaken: de cliënten. De macht van vandaag is ook een andere macht dan vroeger. Gelukkig maar. Er kan niet meer gewerkt worden per decreet. We denken zelf.

Macht en tegenmacht vormen samen de echte macht. Er is ook meer dan inhoudelijke kennis, namelijk ervaring. Op papier kan alles goed geregeld zijn, de praktijk is vaak anders. Om de vinger aan de pols van de praktijk te houden, is overleg met cliënten de beste methode.

De cliëntenraad van de sociale werkvoorzieningen (WSW) is daarom ook een goed initiatief. De betrokkenheid van de mensen is groot. De motivatie om mee te denken en mee te praten is enorm. Het gaat ze daarbij niet om het eigen kostje. Het gaat ze om alle mensen met een handicap, die niet zomaar bij iedere werkgever de kans krijgen. De werkbedrijven zorgen ervoor dat ze niet thuis hoeven te zitten. Cliëntenraden willen dat er met hen gepraat wordt, in plaats van over hen.

In Utrecht bestaat de heroïneverstrekking tien jaar. Zonder betrokkenheid van omwonenden was het niet zo'n succes geweest. De gebruikers zijn gezonder geworden, de buurt veiliger. In sommige andere steden waar ook voorzieningen moeten komen voor verslaafden, wordt betrokkenheid van omwonenden weggezet als 'niet-in-mijn-achtertuin-gedrag'. Betrokkenheid wordt in ons land nog te vaak genegeerd of weggezet als simpel eigen belang. Het is tijd dat dit verandert. Daadkracht krijgen we pas als betrokkenheid de kans krijgt. Betrokkenheid die tegenmacht heet.



Hans Spekman, Tweede Kamerfractie PvdA

Arbeidsparticipatie

Terugblik

Marjoke Verschelling en Marjet van Houten, MOVISIE

Voor iedereen geldt dat er brood op de plank moet komen. Veelal door betaalde arbeid te verrichten. Arbeid is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Gelukkig hebben we in Nederland een sociaal vangnet dat zorgt dat een inkomen gegarandeerd is ook als mensen geen betaald werk hebben. Dit vangnet staat onder druk. Er wordt, ook van kwetsbare mensen steeds meer verwacht.

In dit blok stond participatie door middel van werk centraal. Er is een beeld geschetst van de ondersteuning die geboden wordt wanneer een reguliere baan voor een bepaalde periode in iemands leven of blijvend niet mogelijk is. Verscheidene vormen van ondersteuning zijn de revue gepasseerd: sociale activering, re-integratie, arbeidsmatige dagbesteding. Sociale werkvoorziening is ook zijdelings aan bod gekomen.

Hoe verhouden de verschillende vormen van ondersteuning zich tot elkaar? Zijn deze te verbinden? Hoe wordt voorkomen dat activiteiten met hetzelfde doel op meerdere plekken ontwikkeld (en gefinancierd) worden terwijl ze voor verschillende doelgroepen zijn in te zetten? En is dat ook daadwerkelijk mogelijk? Op welke manier geven gemeenten sturing aan de diversiteit aan taken? In deze slotbeschouwing leggen we een aantal verbanden en gaan we in op de rol van gemeenten.

Oprekking van het arbeidsbegrip

Het arbeidsbegrip verbreedt zich, zo blijkt uit dit blok. Daar waar eerst een strikte scheiding werd gelegd tussen werken en niet werken, en dus recht op uitkeringsgeld of niet, ontstaan nu grijze gebieden, doorwaadbare plaatsen. Er ontstaan steeds meer vormen om aanpassingen te organiseren, waardoor mensen die beperkingen ervaren in werk toch mee kunnen doen. Werk als manier om vaardigheden op te doen (al dan niet in een beschermde omgeving), combinaties van werk en zorg of vormen van dagbesteding in een commerciële setting.

De inhoudelijke verschillen tussen de beschreven vormen van bevordering van arbeidsparticipatie zijn niet altijd even scherp te duiden. Te zien is dat re-integratie en sociale activering dicht tegen elkaar aan liggen en soms ook in elkaar overlopen wat betreft doelen en activiteiten. Arbeidsmatige dagbesteding lijkt specifiek, zowel in doelgroep als in omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd. De grens, en soms kloof met re-integratie en sociale werkvoorziening is echter soms arbitrair. De verschillende vormen van ondersteuning zijn vooral onderscheidend naar de manier waardoor ze gefinancierd worden: vanuit de WWB, WIJ, Wajong, Wmo, Wsw of de AWBZ. Recentelijk wordt gezocht naar nieuwe modellen om de financieringstromen meer naar elkaar toe te brengen om te komen tot een meer integraal financieel kader voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Belang van samenhang

De grenzen tussen de vormen van bevordering van arbeidsparticipatie zijn nu minder rigide. Het lijkt een zeker continuüm waarbinnen mensen kunnen bewegen van de ene naar de andere vorm. Wanneer mensen door middel van sociale activering ervaring hebben opgedaan in het werken in een dagstructuur en gewend zijn aan het nakomen van afspraken, kan een volgende stap gemaakt worden naar een baan met ondersteuning van een *jobcoach*. Hierbij is het belangrijk dat de aansluiting tussen deze verschillende vormen soepel verloopt. Als mensen te lang 'blijven hangen' in een traject dat eigenlijk onder hun niveau is, kan dit de motivatie verminderen en daarmee de voortgang stagneren. Soms stuiten mensen op onvermoede barrières, die veelal meer met financiering en indicatie te maken hebben, dan met hun behoefte aan ondersteuning.

Recentelijk is de participatieladder ingevoerd als instrument om meer zicht te krijgen op de voortgang in re-integratie. Het gebruik van de ladder bewerkstelligt dat de participatiemogelijkheden van mensen preciezer bekeken worden en een passend aanbod gedaan wordt. Maatwerk is hierbij het adagium. Om maatwerk te kunnen bieden is het belangrijk dat processen gestroomlijnd worden en niet stagneren in de overgangen. Dat vraagt om een gemeentelijke organisatie waar samenhang bestaat tussen de verschillende beleidsafdelingen die zich met participatie bezighouden.

In dit blok is duidelijk geworden dat er veel raakvlakken zijn tussen de afdelingen welzijn/ Wmo en de afdelingen werk en inkomen/sociale zaken. In veel gevallen is sprake van dezelfde doelgroepen die bediend worden, in sommige gevallen vanuit dezelfde vraag die ze bij beide

afdelingen neerleggen (zinvolle dagbesteding, financiën). Het participatiewiel, een instrument voor integrale participatiebevordering (beschreven in de introductie van dit boek) helpt gemeenten deze raakvlakken zichtbaar te maken en een compleet en samenhangend participatieaanbod te ontwikkelen. Op rijksniveau wordt in het regeerakkoord van het kabinet Rutte ingezet op het ontschotten van de budgetten voor Wsw, WWB en Wajong om zo meer integraal werken mogelijk te maken.

Te zien is dat op het terrein van cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid verschillende doelgroepen al gezamenlijk hun belangen behartigen. De link tussen een Wmo-raad en een WWB-raad is gemaakt in het praktijkvoorbeeld uit Dronten. Hierdoor wordt samenhang in beleid en uitvoering in sociale zaken en welzijn mogelijk gemaakt of in elk geval in samenhang ontworpen en gecontroleerd. Het idee één kaderwet cliëntenparticipatie te ontwikkelen ligt in de lijn van verdere ontschotting van budgetten en het groeiende belang van betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming.

Het individu centraal: wederkerigheid als belangrijke waarde

Maatwerk is kenmerkend voor de ontwikkelingen in de bevordering van arbeidsparticipatie. Steeds meer blijkt dat uitgaan van eigen kracht en motivatie de beste kansen geeft op een goed resultaat. De inzet van persoonsgerichte re-integratiebudgetten is hier een illustratie van, maar ook in sociale activering staat het individu centraal. In alle gevallen wordt een appel gedaan op de persoon. De vrijblijvendheid die activeringsprojecten in het verleden nog wel konden hebben lijkt te zijn losgelaten. Nu wordt veel meer gekeken op welke manier mensen iets kunnen betekenen voor de samenleving in de activiteiten die ze doen.

Wederkerigheid is daarbij een belangrijke waarde: wat kan ik betekenen voor de samenleving en wat betekent de samenleving voor mij? Zelfs de meest kwetsbare mensen blijken nadrukkelijk de behoefte te hebben om aan deze ruil deel te nemen.

Arbeid heeft die wederkerigheid ook vanzelfsprekend in zich door de uitruil van inzet voor geld. Maar het levert het individu meer op dan geld, zoals ontplooiing van talent, status en sociale contacten. Uiteraard heeft ook de samenleving profijt van verrichte arbeid: diensten, producten, kapitaal. In sociale activering en arbeidsmatige dagbesteding wordt deze wederkerigheid meer en meer zichtbaar. Een mooi voorbeeld zijn de beschermde werkplekken bij Karwei.

Met de financiële crisis en de druk op de overheidsfinanciën is de aandacht voor de sociale zekerheid als uitgavenpost gegroeid. Ook in de plannen van het kabinet Rutte spelen bezuinigingen in de sociale zekerheid een belangrijke rol. Wederkerigheid wordt in het regeerakkoord geformuleerd als wettelijke tegenprestatie naar vermogen waar het gaat om de Wet werk en bijstand. Hoe de precieze invulling zal worden, zullen de komende jaren uitwijzen.

Het uitgangspunt dat mensen graag de eigen regie in handen hebben en daadwerkelijk willen bijdragen aan hun omgeving (familie, eigen netwerk of samenleving) helpt bij het vormgeven van empowerende participatiebevordering richting arbeid. Op die manier wordt zowel het individu als de samenleving versterkt: een win-winsituatie.



Participatie, zorg en ondersteuning

3

Blok

Participatie, zorg en ondersteuning

Introductie

Aletta Winsemius, MOVISIE

Inleiding

In dit laatste blok staat de kwetsbare mens centraal. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is er extra aandacht gekomen voor de maatschappelijke participatie door kwetsbare groepen. Geheel nieuw is deze aandacht natuurlijk niet. Het slechten van drempels, vaak letterlijk, voor mensen met een lichamelijke beperking bijvoorbeeld staat al veel langer op de politieke en maatschappelijke agenda. Evenals het activeren van mensen die langdurig afhankelijk zijn van een (bijstands)uitkering. Mensen met een psychiatrische achtergrond proberen sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw meer toegang te krijgen tot de samenleving. Denk daarbij aan de cliëntenbeweging. Voor kwetsbare mensen is participatie vaak niet vanzelfsprekend. Er zijn vaardigheden voor nodig die soms niet (meer) aanwezig zijn. Angst en schroom moeten overwonnen worden. Vertrouwen gewonnen. Zij kunnen hierbij worden geholpen door familie, vrienden, burens. Of, wat verder weg, door vrijwilligers zoals maatjes en buddy's. En natuurlijk door hulpverleners. De samenleving als geheel heeft ook een opdracht: het opheffen van de barrières die er zijn in de fysieke en sociale omgeving van kwetsbare groepen. Er moet kwartier gemaakt worden, om met Doortje Kal te spreken.

Doel

De participatiebevordering in dit blok is gericht op het versterken van de mogelijkheden van kwetsbare mensen om zichzelf te redden, samen met hun sociale omgeving. We noemen dit (zelf)redzaamheid. Enige mate van redzaamheid is een voorwaarde voor participatie. Het vergroten van de redzaamheid en het meer meedoen in de samenleving gaan hand in hand. Dit doel past bij de spaken van het participatiewiel die betrekking hebben op *zelfstandig functioneren* en op *sociale contacten*.

Doelgroep

Het gaat in dit blok om kwetsbare mensen. Een belangrijk kenmerk van kwetsbaarheid is de opeenstapeling van problemen en beperkingen, veelal op meerdere leefgebieden. Bijvoorbeeld

een slechte gezondheid én een lage opleiding én een zeer laag inkomen. Groepen die vaak als kwetsbaar worden aangeduid zijn ouderen, mensen met een lichamelijke of psychische beperking, daklozen, mensen die langdurig in de bijstand zitten, slachtoffers van huiselijk of ander geweld, overbelaste mantelzorgers, allochtone vrouwen. Echter, niet alle mensen uit deze groepen zijn alleen maar of per definitie kwetsbaar. Iemand in een rolstoel kan zich weliswaar moeilijk verplaatsen, maar is uitstekend in staat om betaald werk te doen. Een alleenstaande moeder die gebruik maakt van aanvullende bijstand en andere regelingen, kan met behulp van internet toch haar sociale contacten onderhouden.

Sommige kenmerken vergroten de kans op kwetsbaarheid aanzienlijk. Dit worden risicofactoren genoemd. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft laten zien dat het naast de opeenstapeling van problemen of beperkingen onder andere gaat om:

- * een slechte gezondheid;
- * een geringe mate van psychisch welbevinden;
- * een inkomen onder 105% van het minimumloon;
- * werkloosheid;
- * een slechte beheersing van het Nederlands.

Vanwege de vele dimensies van kwetsbaarheid is het lastig vast te stellen hoeveel mensen als kwetsbaar kunnen worden aangemerkt. In de *Handreiking Ketensamenwerking* die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in juli 2005 uitbracht, worden kwetsbare mensen ingedeeld in zeven klantprofielen die gezamenlijk het overgrote deel van de doelgroep kwetsbare mensen van de Wmo bestrijken. Van de Nederlandse bevolking zou 10% structurele ondersteuning vanuit de Wmo nodig hebben en 5% incidenteel of kortdurend. Uitgaand van 16,3 miljoen Nederlanders wordt het aantal kwetsbare mensen geschat op 2,5 miljoen.

Organisaties

Het is doorgaans afhankelijk van de factoren die de kwetsbaarheid veroorzaken, welke organisaties betrokken zijn bij het versterken van de redzaamheid van kwetsbare mensen. Zo kan iemand met een alcoholverslaving die langdurig in de bijstand zit te maken hebben met de sociale dienst, wellicht met een re-integratiebureau, misschien ook met verslavingszorg en met Anonieme Alcoholisten (een zelfhulporganisatie). Het is ook mogelijk dat hij regelmatig contact heeft met het maatschappelijk werk. Maar misschien heeft hij helemaal geen hulp.

Organisaties die zich richten op het versterken van de redzaamheid van kwetsbare mensen zijn globaal onder te verdelen in:

- * Professionele hulpverlenende organisaties die zich richten op een specifiek probleem, zoals verslaving, werkloosheid, dakloosheid, schulden etc.
- * Algemene professionele hulpverlenende organisaties, zoals het algemeen maatschappelijk werk, welzijnswerk of woningbouwcorporaties.
- * Professionele organisaties die beoordelen welke hulp iemand nodig heeft, zoals een indicatieorgaan.
- * Vrijwilligersorganisaties, van de Zonnebloem en Humanitas tot maatjesprojecten en zelforganisaties van cliënten.

Het is niet eenvoudig om het aandeel van professionals en vrijwilligers in de ondersteuning van kwetsbare groepen in kaart te brengen. In de eerste plaats gaat het om een grote diversiteit aan werksoorten. In de tweede plaats zijn niet alle mensen kwetsbaar, die er een beroep op doen. Om een indruk te geven volgen hier toch wat cijfers. Volgens het rapport *FCB op weg* van FCB Dienstverleners in Arbeidsvraagstukken werkten in 2009 ruim 70.000 mensen in de sector Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening.

De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) vermeldt op haar website dat er in 2006 ruim 145.000 mensen werkzaam waren in die sector. Volgens de site van GGZ-Nederland werkten in 2007 76.000 mensen in de geestelijke gezondheidszorg. In de sociale werkvoorziening werken momenteel circa 11.000 beroepskrachten die bijna 170.000 cliënten begeleiden. Deze informatie komt van de branchevereniging Cedris. En Boaborea, vereniging van re-integreerders, heeft 173 lidorganisaties waarbij 13.500 mensen werken.

Het aantal vrijwilligers dat zich inzet voor kwetsbare groepen is nog lastiger vast te stellen. Ook hier speelt de grote variatie aan organisaties en type organisaties een rol. Bovendien zijn er simpelweg niet veel cijfers bekend. Het Verwey-Jonker Instituut schat in 2006 dat er 250.000 vrijwilligers actief zijn bij organisaties zoals het Rode Kruis en de Zonnebloem, vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor kwetsbare mensen. Volgens cijfers die Vilans aanhaalt zouden in de verzorgings- en verpleeghuizen nog eens 100.000 vrijwilligers actief zijn.

Wettelijke kaders

Er zijn verschillende wettelijke kaders voor de bevordering van participatie van kwetsbare mensen, zoals:

- * Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)
- * Zorgverzekeringswet (ZVW)
- * Wet preventieve gezondheidszorg (Wpg)
- * Wet werk en bijstand (WWB)
- * Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
- * Wet op de jeugdzorg

Participatie door kwetsbare mensen vindt natuurlijk ook plaats via vormen van (betaalde) arbeid. In blok 2 zijn wettelijke kaders behandeld die betrekking hebben op bevordering van arbeidsparticipatie.

Betrokkenheid overheden

Voor een deel speelt participatiebevordering van kwetsbare groepen zich af buiten het blikveld van de gemeente. Het gaat dan om activiteiten die worden gefinancierd vanuit de AWBZ en de ZVW. Voor zover deze vorm van participatiebevordering plaatsvindt als onderdeel van een behandeling door een revalidatiecentrum, een (psychiatrisch) ziekenhuis of andere zorginstelling, zal dit in de toekomst ook zo blijven. We zien echter dat bijvoorbeeld voor mensen met een lichte beperking de mogelijkheden afnemen om een beroep te doen op de AWBZ. De verwachting is dat deze beleidsontwikkeling zich de komende jaren voortzet. De aanbevelingen voor bezuinigingen die de werkgroep Langdurende Zorg begin 2010 heeft gedaan, wijzen ook in die richting.

Met de komst van de Wmo in 2007 is de rol van gemeenten in de ondersteuning van kwetsbare groepen groter geworden. De verwachting is dat die groei in de toekomst verder zal toenemen. Een specifieke rol hebben gemeenten bij beleidsparticipatie door kwetsbare groepen. De Wmo verplicht hun immers om doelgroepen van maatschappelijke ondersteuning bij beleidsontwikkeling te betrekken. Ook wanneer het gaat om doelgroepen die niet zo gemakkelijk te bereiken en te raadplegen zijn, zoals mensen met een verstandelijke beperking, daklozen of (ex-)psychiatrische patiënten.

Met de komst van de Wmo is de rol van het rijk veel minder belangrijk geworden waar het gaat om de participatie van kwetsbare groepen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is uiteraard nog wel betrokken bij de toekomstige wijzigingen in de AWBZ. Ook worden op dit moment nog programma's ondersteund of uitgevoerd die kwaliteit en innovatie in de uitvoering van de Wmo ten doel hebben, zoals Welzijn Nieuwe Stijl.

Opbouw

In dit blok maken we duidelijk wat er voor nodig is om kwetsbare mensen de mogelijkheid te bieden actief deel te nemen aan de samenleving. Dat doen we aan de hand van drie hoofdstukken. Hoofdstuk 10 gaat over participatie door kwetsbare groepen. Hoe ziet die er uit? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de deelname van kwetsbare mensen aan de samenleving mogelijk te maken? En waarom is participatie door kwetsbare mensen belangrijk? In hoofdstuk 11 gaat het over participatie voor kwetsbare mensen. Mantelzorgers, lotgenoten, vrijwilligers, burens, vrienden, velen ondersteunen kwetsbare mensen bij hun maatschappelijke participatie. Hoe ziet die ondersteuning er uit? En hoe kunnen gemeenten die informele zorg faciliteren? Om de kosten van de formele zorg te beperken, wordt momenteel nadrukkelijk gezocht naar de mogelijkheden van informele zorg. Hoe realistisch is dat? Tot slot besteden we in dit blok aandacht aan beleidsparticipatie door kwetsbare groepen. In toenemende mate zijn zij betrokken bij advisering over beleid. Deze vorm van participatie is het onderwerp van hoofdstuk 12.

Op eigen kracht

Participatie door kwetsbare groepen

10

Cora Brink, Aletta Winsemius en Ard Sprinkhuizen, MOVISIE

Inleiding

Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is de aandacht voor participatie door kwetsbare mensen sterk toegenomen. Daardoor lijkt het soms alsof het nieuw is, maar kwetsbare mensen nemen altijd al deel aan de samenleving. Hun participatie is echter niet altijd vanzelfsprekend. Er zijn hindernissen. Soms letterlijk door drempels of te smalle deuren. Vaak figuurlijk, in de vorm van wantrouwen, sociale verlegenheid of intolerantie. De belemmeringen hebben te maken met de oorzaken van kwetsbaarheid: te weinig geld, te beperkte mobiliteit of te gebrekkige sociale vaardigheden. Of met de gevolgen, zoals wantrouwen tegen hulpverleners en instanties.

Zeker sinds de emancipatiebewegingen in de vorige eeuw vechten kwetsbare mensen voor een meer vanzelfsprekende plaats in de samenleving en voor werk, zelfstandigheid, beslissingsbevoegdheid, mobiliteit, begrip en tolerantie. De stappen ernaartoe zijn weliswaar klein, maar ze worden gezet. Door de Wmo hebben gemeenten een grotere rol gekregen in dit proces, en werd hun verantwoordelijkheid in het ondersteunen en stimuleren van de participatie van kwetsbare groepen groter. Niet alleen moeten obstakels uit de weg worden geruimd. Kwetsbare mensen dienen volgens de wet ook gestimuleerd te worden om net

zoals anderen zo veel mogelijk zelf hun eigen leven vorm te geven, met zo min mogelijk hulp van professionals. Dat vraagt van iedereen een gedragsverandering. Van kwetsbare burgers die zelf meer verantwoordelijkheid krijgen en meer zelfregie, en die dit proces in een steeds sneller tempo zullen moeten doorlopen. Van de samenleving die inclusief moet zijn, ontvangend en gastvrij voor mensen met beperkingen of met een vlekje. Van professionals die meer zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid aan hun cliënten zullen moeten overlaten. Van de gemeenten die op tal van beleidsterreinen, het beleid en de uitvoering in onderlinge samenhang zullen moeten vormgeven. En dat in tijden van bezuinigingen en economische crisis.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft participatie door kwetsbare groepen. In 10.1 gaat het over het nieuwe perspectief op dit thema. Paragraaf 10.2 beschrijft de voorwaarden waaronder kwetsbare groepen participeren, en de rol van de gemeenten staat in 10.3. In 10.4 staan een paar cruciale vraagstukken gevolgd door een aantal toekomstige ontwikkelingen in 10.5. Door het hele hoofdstuk heen staan antwoorden op de vraag waarmee gemeenten rekening kunnen houden bij de participatie van de kwetsbare burger.

Wijkcontactvrouwen in Haarlem

"Wil je graag een opleiding volgen, maar weet je niet waar? Wil je geholpen worden met het vinden van werk? Wil je je kind bij een school of peuterspeelzaal aanmelden, maar weet je niet welke? Wil je vragen stellen over pubers of opvoeden? Wil je weten waar je met je gezondheidsproblemen naar toe kan? Deze en alle andere vragen die je onder vier ogen wilt bespreken, kun je stellen aan onze wijkcontactvrouwen. Aarzel niet, maar bel of kom langs op ons spreekuur!"

Deze oproep staat op de website van de Wijkcontactvrouwen in Haarlem. En daaraan wordt zeker gehoor gegeven! Jaarlijks wordt er maar liefst 800 tot 900 keer een beroep gedaan op de Wijkcontactvrouwen. Alle vrouwen zijn welkom op de spreekuren, maar het project Wijkcontactvrouwen richt zich eigenlijk op twee groepen vrouwen. Ten eerste laaggeschoolde vrouwen die al lange tijd in Nederland wonen zonder daadwerkelijk ingeburgerd te zijn, en door een echtscheiding of het overlijden van hun echtgenoot ineens allerlei zaken moeten regelen waarvan zij niet weten hoe ze dat moeten doen. Omdat zij analfabeet zijn bijvoorbeeld of omdat ze de weg in de Nederlandse samenleving niet weten. De tweede groep bestaat uit vrouwen die een opleiding willen volgen, maar niet weten waar dat kan. De Wijkcontactvrouwen helpen iedereen om de weg te vinden in de wirwar aan regels en de veelheid aan instanties die maatschappelijke participatie bevorderen. Sommige vrouwen komen vaak terug bij de Wijkcontactvrouwen. Net zolang totdat zij zich kunnen redden zonder hun hulp.

De succesfactoren van de Wijkcontactvrouwen zijn: bereikbaarheid (dichtbij huis), laagdrempelige hulp (binnenlopen zonder afspraak), directe hulp (samen doen, meegaan), een gezamenlijke verantwoordelijkheid, en de coördinatie door de welzijnsinstelling. Het project Wijkcontactvrouwen is een samenwerkingsverband van de welzijnsorganisaties Haarlem Effect en Kontext, de zelforganisaties Zohor, Hüb en Dock en de Gemeente Haarlem.

Aletta Winsemius, MOVISIE, gebaseerd op: Gerda van Straten (2009), *Wijkcontactvrouwen in de wijk*, Lectoraat Maatschappelijk Werk, INHolland, Haarlem.



10.1 Een nieuw perspectief

De afgelopen jaren is de aandacht voor de participatie van kwetsbare mensen sterk toegenomen, mede door de komst van de Wmo en de beperking van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In het domein van zorg en welzijn groeit het besef dat maatschappelijk participeren goed is voor het welzijn van mensen en dat het een belangrijke invloed heeft op maatschappelijk, fysiek en psychisch herstel. In de sociale zekerheid wordt steeds duidelijker dat niet alle mensen met een uitkering binnen een jaar via arbeidstoeleiding aan het werk geholpen kunnen worden. Onder de noemers ‘activering’ of ‘sociale activering’ komt toeleiding of begeleiding naar andere vormen van maatschappelijke participatie binnen het beleidsdomein van sociale zaken.

Tegelijkertijd veranderen de opvattingen over de rol en de verantwoordelijkheid van burgers. Ten tijde van de opbouw van de verzorgingsstaat werd aan burgers een bescheiden rol toebedacht. Discussies over de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat hebben dit veranderd. In de moderne kijk ligt er meer verantwoordelijkheid bij burgers zelf en minder bij instituties en organisaties. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor deelname aan de samenleving. Ze moeten hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten, hun gezondheid bevorderen door hun gedrag te veranderen (eetgewoonten verbeteren en meer bewegen) en een actieve bijdrage leveren aan de maatschappij. Intussen is er ook een grotere nadruk gekomen op de beperking van de negatieve gevolgen van kwetsbaarheid voor de samenleving. De overlast die sommige mensen met multiproblematiek veroorzaken, moet worden bedwongen en zo

mogelijk worden opgeheven. Het gevolg is bijvoorbeeld een stevige aanpak van dakloosheid (Stedelijk Kompas), vroegtijdig ingrijpen (Eropaf!, voor- en vroegschoolse educatie) en harder optreden (samenscholingsverbod, avondklok, snelrecht).

Deze verschillende ontwikkelingen ontmoeten elkaar in een visie op de mens als burger met het recht op een plek in de maatschappij en de plicht zelf verantwoordelijkheid te nemen. Deze nieuwe visie is duidelijk terug te vinden in het beleid van de landelijke en van gemeentelijke overheden.

Betekenis voor kwetsbare burgers

In lijn met de veranderde kijk op de burger ontstaat er een andere benadering van kwetsbaarheid. Ook kwetsbare mensen moeten hun verantwoordelijkheid nemen en binnen hun mogelijkheden zo optimaal mogelijk deelnemen aan de samenleving. Dat kan naast werk op tal van andere manieren, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk, lotgenotencontact of burenhulp. Ook kwetsbare mensen maken daarbij gebruik van hun persoonlijke hulpbronnen: drijfveren en talenten, kennis van hun eigen situatie en van manieren om met hun problemen om te gaan en hun informele netwerk waarvan ze steun krijgen én waaraan ze steun verlenen. Deze benadering van kwetsbaarheid is fundamenteel anders dan wat velen van ons gewend zijn. Vaak zien we de kwetsbare burger als iemand die primair recht heeft op hulp bij het handelen en bij het oplossen van zijn problemen, en die vanwege zijn kwetsbaarheid ontslagen is van al te veel verantwoordelijkheid voor zijn eigen leven. We zien vooral de problemen en de weerstand om hulp te

vragen of die te ontvangen. We benadrukken overwicht en belang van de professional en gaan er bijna stilzwijgend van uit dat de *multi-problem* burger niet maatschappelijk kan participeren en dat dus ook niet hoeft. Het nieuwe perspectief op kwetsbaarheid vraagt een andere aanpak van professionals, van vrijwilligers en van gemeenten.

Opbrengst voor kwetsbare burgers

Voor iedereen levert de actieve deelname aan de samenleving sociale contacten op, waardering, het gevoel een bijdrage te leveren, nieuwe kennis en vaardigheden en zo mogelijk financiële zelfstandigheid. Dit geldt uiteraard ook voor kwetsbare mensen. Maatschappelijk meedoen vergroot het gevoel van eigenwaarde en versterkt de maatschappelijke positie. Mede vanwege deze positieve effecten maken patiënten- en cliëntenorganisaties zich al jaren sterk voor een volwaardige positie van hun doelgroepen in de maatschappij. Binnen de hulpverlening wordt steeds duidelijker dat participatie de effectiviteit van de hulp vergroot. Mensen die weer of meer deelnemen in de maatschappij, lukt het beter om met hun problemen of aandoening om te gaan. De wens om mee te doen is dus een zeer belangrijke drijfveer om te gaan werken aan problemen en om gedrag aan te passen. Ook zijn er aanwijzingen dat zeggenschap en een grote eigen verantwoordelijkheid van de arbeidszoekende een positief effect heeft op het resultaat van activering en arbeidstoeleiding. Zo blijkt in elk geval uit de ervaringen met persoonsgebonden budgetten (PGB). Naast het PGB in de zorg is er nu ook het persoonsgebonden re-integratiebudget, het PGB begeleid werken en de individuele re-integratie overeenkomst (IRO).

10.2 Voorwaarden voor participatie

In veel opzichten verschilt participatie door kwetsbare mensen niet van participatie door andere burgers. Ook kwetsbare mensen zijn lid zijn van sport- en hobbyverenigingen, hebben contacten in de buurt, doen mee aan activiteiten in de wijk, zijn vrijwilliger of mantelzorger, krijgen onderwijs en werken voor hun inkomen. Ze ontmoeten mensen met dezelfde interesses en in vergelijkbare omstandigheden. Ze vullen mede het theater, de kerk of het schoolplein. En ze doen mee aan algemene inspraakmogelijkheden als de wijkraad en hoorzittingen. Maar het is niet voor alle kwetsbare mensen vanzelfsprekend dat ze op al deze terreinen meedoen. Door fysieke en sociale omstandigheden ervaren ze belemmeringen. Mensen in een rolstoel kunnen niet over trappen of drempels, mensen met gehoorproblemen kunnen gesprekken en discussies moeilijk volgen, mensen met psychische problemen kunnen de dynamiek in een groep soms niet hanteren en mensen met verstandelijke beperkingen kunnen moeite hebben met het taal- en denkniveau. Daarnaast spelen factoren mee als niet zelfstandig kunnen reizen, beperkte financiële middelen hebben, angstig zijn voor negatieve reacties, informatie over participatiemogelijkheden missen, en sociale verlegenheid en (zelf)stigmatisering ervaren.

Verbindingen leggen

Sommige kwetsbare mensen kunnen dus wel wat steun gebruiken. Die is er, in verschillende vormen. Sommige begeleiding is nadrukkelijk gericht op het (weer) meer gaan participeren, zoals in activering, re-integratie en rehabilitatietrajecten voor dak- en thuislozen, verslaafden en ex-psychiatrische patiënten. Daarnaast zijn er

vormen van ondersteuning die vooral *empowerment* als doel hebben en leiden tot de versterking van vaardigheden en zelfvertrouwen. Vanzelfsprekend is er hulpverlening bedoeld voor het oplossen van problemen die participatie belemmeren, zoals schuldhulpverlening en jeugdzorg. Tot slot is er ondersteuning bij het (leren) omgaan met problemen en beperkingen zodat er ruimte komt voor maatschappelijke participatie. Dit doen de thuiszorg, het pastoraal werk en woonbegeleiding.

Een belangrijke voorwaarde voor participatie is de versterking van de eigen kracht. Hierdoor zijn kwetsbare mensen (weer) beter in staat zichzelf te redden en deel te nemen aan de samenleving. Maar dat is niet genoeg. Volgens Tine van Regenmortel, lector in Eindhoven, is het van belang op verschillende niveaus verbindingen te leggen. Op individueel niveau gaat het om het bevorderen van de eigen regie, om het aanspreken van aanwezige kwaliteiten, het ontwikkelen van vaardigheden, groei van zelfbewustzijn en vertrouwen. Op collectief niveau worden krachtbronnen in de eigen omgeving aangeboord (steun van familie, vrienden, burens, maar ook religieuze of spirituele steun). Op politiek-maatschappelijk niveau speelt het verbeteren van de toegankelijkheid (fysiek en sociaal), het vergroten van macht om veranderingen door te voeren die verder reiken dan het eigen leven (zoals het tegengaan van vooroordelen) en het beïnvloeden van wet- en regelgeving. In *Tussen zelfsturing en paternalisme* voegen Radboud Engbersen e.a. daaraan nog het perspectief van de 'weerbare burger' toe. Weerbare of draagkrachtige burgers kunnen een bijdrage leveren aan de maatschappelijke voorwaarden

waaronder kwetsbare burgers hun eigen kracht kunnen ontwikkelen.

Overigens is empowerment niet alleen een voorwaarde voor participatie maar ook een resultaat. Maatschappelijk meedoen versterkt het zelfvertrouwen en het gevoel van eigenwaarde. Hierdoor kan het eenvoudiger worden om de stap te zetten naar vormen van participatie die meer vragen aan competenties en vaardigheden.

De inclusieve samenleving

Het is een vrij recent inzicht dat voor maatschappelijke participatie door kwetsbare groepen ook een aanpassing van de samenleving nodig is. Participatiebevordering is dan ook niet alleen gericht op het (helpen) oplossen van acute problemen van kwetsbare mensen en de versterking van hun eigen redzaamheid. Er wordt ook geïnvesteerd in het toegankelijker maken van de maatschappij en van algemene voorzieningen. Onder de noemer 'kwartier maken' wordt de maatschappij zachter gemaakt, zodat mensen die afwijken in gedrag of uiterlijk, en moeilijk kunnen voldoen aan de normen voor sociale interactie, niet telkens afgewezen en buitengesloten worden. Heel concreet gebeurt dit door activiteiten te organiseren waarbij mensen met en zonder beperking elkaar ontmoeten of door mensen met beperkingen expliciet uit te nodigen in openbare ruimtes zoals buurthuizen. Daarnaast wordt participatie door kwetsbaren ook vergemakkelijkt door activiteiten en voorzieningen die specifiek voor bepaalde groepen geschikt, bedoeld en toegankelijk zijn. Het welzijnswerk organiseert bijvoorbeeld activiteiten voor lichtdemente ouderen of mensen met een psychiatrische achtergrond. Binnen zorginstellingen zijn voor verschillende doelgroepen plekken ingericht voor dagbesteding.

En tijdens kwartiermakerfestivals ontmoeten mensen met psychische beperkingen anderen bij het meedoen aan allerlei activiteiten om zo meer acceptatie te creëren

Patiënten- en cliëntenverenigingen spelen een belangrijke rol in het creëren van een inclusieve samenleving met meer ruimte voor participatie van mensen met beperkingen. Denk aan de strijd van mensen met een lichamelijke beperking voor toegankelijkheid van de openbare ruimte, het openbaar vervoer en informatievoorziening.

Informele ondersteuning en lotgenoten

Praktisch alle vormen van ondersteuning bij participatie worden niet alleen door professionals geboden, maar ook door informele netwerken, organisaties van mensen in vergelijkbare situaties en door vrijwilligersorganisaties. Binnen de sociale verbanden waarin mensen leven, wordt op verschillende manieren emotionele en praktische hulp uitgewisseld, meestal op basis van wederkerigheid. Het netwerk van vrienden, familie en burens is onmisbaar voor het behoud en herstel van zelfredzaamheid en maatschappelijk meedoen. Kwetsbare mensen hebben soms een minder sterk of minder uitgebreid netwerk, missen ook soms de vaardigheden om hulp te vragen of putten hun netwerk uit door te veel hulpvragen en het niet kunnen beantwoorden aan het ideaal van wederkerigheid. Professionals of vrijwilligers kunnen het informele netwerk versterken en stimuleren met bijvoorbeeld burennetwerken en ontmoetingsactiviteiten. Informele zorg is voor mantelzorgers, burens, vrienden en vrijwilligers trouwens ook een vorm van maatschappelijke participatie (zie hoofdstuk 11).

Mensen in vergelijkbare situaties zoeken elkaar op. Zo vormen kwetsbare burgers zelfhulpgroepen, lotgenotengroepen en patiënten- en cliëntenverenigingen. Binnen deze verbanden ontmoeten kwetsbare mensen anderen in een vergelijkbare situatie en met vergelijkbare vragen. Ze wisselen er ervaringen uit, steunen elkaar en ondernemen gezamenlijk activiteiten. Fysieke ontmoeting wordt tegenwoordig aangevuld met digitaal contact. Daarnaast ondersteunen tal van vrijwilligersorganisaties kwetsbare mensen ook op uiteenlopende terreinen. Denk aan maatjesprojecten, vrijwillig huisbezoek en ondersteuning bij klusjes of administratie. De gemeente kan dit verstevigen door een sterk vrijwilligersbeleid.

Krachtgerichte ondersteuning

Effectieve ondersteuning bij participatie vraagt om het centraal stellen van wensen, behoeften en mogelijkheden van kwetsbare mensen. Dit betekent dat er een breed palet aan mogelijkheden beschikbaar moet zijn én dat er een toegankelijk overzicht van het aanbod is. De kwetsbare burger bepaalt in toenemende mate zelf op welke manier hij zijn leven invult en welke problemen of gebreken hij op welke manier compenseert. Daarvoor is een goede mix nodig van informeel en professioneel aanbod, wijkgericht en gemeentelijk of regionaal, algemeen en doelgroepgericht, individueel en groepsgericht - met de verschillende leefgebieden als vertrekpunt. Daarnaast vraagt effectieve ondersteuning om een krachtgerichte bejegening van kwetsbare mensen waarbij de versterking van de regie over het eigen leven centraal staat. Dit vereist professionals die durven vertrouwen op de kracht van hun cliënten en een cliënt zien als iemand met zowel problemen als

mogelijkheden. Het vraagt van vrienden, familie en andere informele zorgers dat zij de persoon waarderen om wie hij is, ondanks en dankzij zijn beperkingen. En het doet een beroep op een samenleving die ruimte maakt voor mensen die anders zijn.

10.3 Kaders gemeentelijk beleid

De meeste gemeenten hebben al langere tijd structureel aandacht voor de participatie van kwetsbare groepen in de samenleving. Soms afgedwongen door belangen- of zelforganisaties. Vaak omdat zorg voor kwetsbaren een intrinsiek onderdeel vormt van de missie en de grondslagen van de verzorgingsstaat, ook op het niveau van de lagere overheden. Aangezien de factoren die kwetsbaarheid beïnvloeden divers zijn, zijn de beleidsterreinen waarop gemeenten met (groepen) kwetsbare burgers te maken hebben dat ook (zie kader).

De komst van de Wmo heeft geleid tot een uitbreiding van gemeentelijke taken gericht op kwetsbare groepen. Om te beginnen vallen er sindsdien doelgroepen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid waarvoor voorheen anderen verantwoordelijk waren, zoals mensen met lichte tot matige beperkingen die huishoudelijke hulp nodig hebben. Of mensen die op grond van de AWBZ recht hadden op ondersteuning bij deelname aan de samenleving (ondersteunende en activerende begeleiding). Daarbij hebben gemeenten nu te maken met het compensatiebeginsel. Volgens de Wmo moeten gemeenten de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van burgers (met beperkingen) bevorderen.

Beleidsterreinen waar kwetsbare burgers mee te maken hebben:

- Sociale zekerheid en armoede;
- Schuldhulpverlening;
- Maatschappelijke ondersteuning;
- Opvoedingsondersteuning;
- Veiligheid en criminaliteit;
- Leefbaarheid en sociale veiligheid;
- Openbare geestelijke gezondheidszorg;
- Publieke gezondheid (tegengaan van eenzaamheid, overgewicht, overmatig alcoholgebruik, drugs);
- Verslavingsbeleid;
- Openbare ruimte en toegankelijkheid (inclusief beleid);
- Wonen, overlast en huurschuld;
- Inburgering;
- Mantelzorgondersteuning;
- Onderwijs (leerachterstand, schooluitval en spijbelen).

Gemeenten hebben de plicht om oplossingen te bieden aan burgers met beperkingen door voorzieningen te treffen die ze in staat stellen:

- * een huishouden te voeren;
- * zich te verplaatsen in en om de woning;
- * zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- * medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

De gemeente heeft beleidsruimte in de wijze waarop zij invulling geeft aan deze verplichting. Hierbij kan zij bijvoorbeeld een afweging maken tussen individuele voorzieningen en collectieve voorzieningen, of tussen diensten en materiële voorzieningen.

De Wmo is zeker niet het enige wettelijke kader dat gemeenten verplicht of aanzet tot inspanningen om participatie door kwetsbare burgers te bevorderen. Andere kaders zijn de Wet publieke gezondheid, de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet participatiebudget en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Steeds vaker proberen gemeenten bij de ondersteuning van kwetsbare groepen een verbinding te leggen tussen verschillende wettelijke en financieringskaders, zodat ze elkaar kunnen versterken in plaats van te hinderen. Voor kwetsbare burgers heeft dat als grote voordeel dat hun vragen, wensen, behoeften, mogelijkheden en beperkingen in onderlinge samenhang en niet geïsoleerd worden aangepakt.

10.4 Vraagstukken

Bij de bevordering van participatie door kwetsbare groepen doet zich een aantal vraagstukken voor die specifiek zijn voor het werken met deze doelgroep. Deze vraagstukken hebben te maken met de inhoud van beleid of hulpverlening, met de samenleving als geheel en met de mogelijkheden van gemeenten.

Inhoudelijk of financieel uitgangspunt

Er zijn verschillende argumenten om participatie door kwetsbare burgers (en anderen) te willen stimuleren.

Burgers zelf en hulpverleners hebben inhoudelijke argumenten. Kwetsbare burgers willen volwaardig meedoen. En professionals weten uit ervaring dat meedoen een belangrijke drijfveer voor gedragsverandering is en daarmee voor de effectiviteit van hulpverlening. Overheden hanteren vaak financiële argumenten om te pleiten voor meer zeggenschap, zelfredzaamheid en nabije vormen van informele hulp. Ze zouden een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van de kosten. Dit lijkt een win-winsituatie, maar het levert toch spanning op. Een te grote nadruk op financiële overwegingen kan leiden tot te weinig ondersteuning van mensen die hulp nodig hebben. En het misbruiken van inhoudelijke argumenten voor bezuinigingen kan kwaad bloed zetten bij burgers en professionals. Inzetten op zelfredzaamheid en participatie vraagt óók om investeringen. Investeren in een breed palet aan ondersteuning, met zowel informele vormen als lichte en zwaardere vormen van professionele ondersteuning. Inzetten op zelfredzaamheid heeft consequenties voor de manier waarop kwetsbare mensen door professionals worden geholpen, maar ook voor vrijwilligersbeleid, voor mantelzorgondersteuning en voor de opdracht aan welzijnsorganisaties.

Dwang en drang

Mensen stimuleren om meer te participeren, meer zelf de regie te nemen en zelfredzamer te worden, houdt voor die mensen een gedragsverandering in. Om dat te bereiken, kunnen dwang en drang worden ingezet. Dit is gebruikelijk bij het terugdringen van ongewenste situaties zoals overlast, langdurige werkloosheid, spijbelen, criminaliteit, dakloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Maar drang en dwang werken niet altijd, en

het werkt ook niet altijd langdurig. Uit ervaring blijkt dat gedragsverandering vanuit intrinsieke motivatie effectiever en duurzamer is. Coachende hulpverlening, bijvoorbeeld met behulp van motiverende gespreksvoering, kan intrinsieke motivatie verhelderen en versterken. Voor gemeenten is het dan ook de kunst een balans te vinden tussen drang en dwang en de investering in coaching en hulpverlening bij meer duurzame gedragsverandering.

Vraaggericht, maar niet klakkeloos

Beleidsmakers en professionals vinden het tegenwoordig van belang om hun werk aan te laten sluiten bij de wensen, mogelijkheden en behoeften van hun klanten, doelgroepen en inwoners. Dit betekent echter niet dat de wens van de burger zonder meer vervuld moet worden. Vragen en belangen van burgers zijn soms strijdig met elkaar en met het algemeen belang. Gemeenten staan voor de soms moeilijke taak om de individuele belangen af te wegen, de kosten in de hand te houden en keuzen te maken. De mondige burger volgt niet zonder meer de opdrachten van beleidsmakers of de adviezen van hulpverleners. Hij weet waar hij recht op heeft en van welke voorzieningen de buurvrouw of een kennis in een andere gemeente gebruik maakt. Daarmee versterkt hij zijn claim.

Acceptatie versus stigmatisering

Al lange tijd is vermaatschappelijking van zorg een streven van overheden en van zorginstellingen. Het ideaal is een inclusieve samenleving waar plaats is voor iedereen. De praktijk blijkt weerbarstig. Vermaatschappelijking van zorg leidt niet als vanzelf tot onderlinge

steun en begeleiding op buurtniveau, tussen vrienden, familie en kennissen, en tot bereidheid ruimhartig en verdraagzaam om te gaan met burgers of medebewoners met een vlekje. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de problemen die gemeenten hebben met de vestiging van opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen. Mensen met beperkingen vallen nog steeds buiten de boot. Eén van de oorzaken voor die weerbarstige praktijk is de afstand tussen mensen met beperkingen en anderen. Deze afstand wordt ervaren door zowel de mensen mét een beperking als door mensen zonder. De moeilijke acceptatie van mensen die anders zijn, beperkt zich niet tot mensen met een fysieke of psychische beperking, maar betreft ook allochtonen, homo's en lesbo's, daklozen, de alcoholist op het bankje op de hoek en hangjongeren. Gemeenten kunnen acceptatie bevorderen door ontmoeting te faciliteren of subsidiëren. Maar acceptatie en sociaal contact laten zich niet afdwingen; de reikwijdte van dit type maatregelen is dus beperkt.

10.5 Toekomstige ontwikkelingen

De hulpverlening aan kwetsbare mensen is sterk in beweging. De opkomst van de activerende of participatiesamenleving begint voelbaar te worden in de spreekkamers van maatschappelijk werkers, schuldhulpverleners, activeerders en andere sociale professionals. De nood van de cliënt is niet langer vanzelfsprekend een vraag voor de professional. Samen moet gekeken worden welke mogelijkheden de cliënt zelf heeft om met zijn problemen om te gaan. Het sociale netwerk moet daarbij een steeds grotere rol vervullen. Deze

ontwikkeling zal de komende jaren doorgaan en vanwege de voorgenomen bezuinigingen waarschijnlijk zelfs versnellen. De versoering van de AWBZ zal doorgaan en gemeenten zullen nauwelijks gecompenseerd worden voor de verschuiving van de financiële consequenties.

Risico van eenzijdige nadruk op kracht

De toekomstige ontwikkelingen hebben dus positieve kanten. Cliënten-, patiënten- en consumentenorganisaties pleiten niet voor niets al jaren voor meer zeggenschap en meer mogelijkheden om zelf de regie te voeren. Maar juist omdat het een ontwikkeling is waarbij de positie van kwetsbare mensen in het geding is, zit er een keerzijde aan die vergaande gevolgen kan hebben. Er wordt veel verwacht van kwetsbare mensen zelf, van hun sociale omgeving, van hulpverleners en van gemeenten. Het is de vraag hoe realistisch die verwachtingen zijn.

Voor veel kwetsbare mensen zal het een verademing zijn wanneer ze meer worden aangesproken op hun sterke dan op hun zwakke kanten. Maar niet iedereen zal in dezelfde mate in staat zijn te voldoen aan het grotere beroep dat gedaan wordt op hun vermogen om hun eigen leven vorm te geven, hun eigen behoeften en wensen te benoemen en te verwoorden, hun eigen netwerk te activeren en hun eigen hulpverlening te organiseren. Sommige mensen hebben daarbij meer ondersteuning nodig dan anderen. Een eenzijdige nadruk op de kracht van mensen brengt het risico met zich mee dat er geen oog meer is voor de ook aanwezige problemen. Gemeenten en hulpverleners zullen voortdurend alert moeten zijn op mensen die tussen wal en schip dreigen te vallen.

Bezuinigingen en de effecten daarvan

Bezuinigingen versterken de noodzaak tot een alerte houding. Niet alleen wordt de sociale sector hard getroffen, ook bezuinigingen in andere sectoren zullen hun sporen nalaten. Zo doet een lagere vergoeding voor kinderopvang vooral vrouwen met lage inkomens wellicht besluiten te stoppen met werken. Lagere uitkeringen hebben direct gevolgen voor de participatiemogelijkheden van mensen die (langdurig) van een uitkering afhankelijk zijn. En de versoering van de AWBZ vermindert de participatiemogelijkheden van een groeiende groep ouderen met beginnende dementie, psychiatrische patiënten, slechtienden, slechthorenden, mensen met niet-aangeboren hersenletsel.

Er wordt een grotere inzet gevraagd van de sociale omgeving van kwetsbare mensen, inclusief vrijwilligers. Aan het realiteitsgehalte van deze vraag wordt uitgebreid aandacht besteed op andere plaatsen in dit boek. Wat als het niet lukt om meer mensen te betrekken bij de ondersteuning van, hulpverlening aan en zorg voor kwetsbare mensen? Is er een plan B? Voor hulpverleners betekent de ontwikkeling een verandering in hun professionele houding. Krijgen zij daarvoor de tijd en de mogelijkheden? Op korte termijn is de economische crisis een complicerende factor. Hoeveel ruimte is er in tijden van bezuiniging voor omscholing, voor de ontwikkeling van een nieuwe aanpak en voor een nieuwe manier van werken die misschien pas op de langere termijn (financiële) vruchten afwerpt? De mogelijke gevolgen reiken verder dan de bezuinigingen van de komende jaren. Oude mensen zullen langer thuis blijven wonen, mensen met een beperking gaan wellicht niet naar (dure) instellingen maar wonen in de wijk. Voor mensen met een psychiatrisch probleem geldt hetzelfde.

De roep om preventief welzijn

Actueler dan ooit is de vraag welke bijdrage het welzijnswerk kan leveren aan het voorkomen dat mensen een beroep doen op de (dure) formele zorg. Met andere woorden, de preventieve werking van welzijn wint aan belang. Maar daar zitten nog wel wat haken en ogen aan. In de eerste plaats is er nog weinig kennis beschikbaar over hoe verschillende vormen van welzijnswerk en andere eerstelijns hulpverlening kunnen beletten dat mensen een beroep doen op dure gespecialiseerde zorg. In de tweede plaats zullen voorzieningen en werkwijzen aangepast moeten worden aan de al wel aanwezige kennis over preventie. In de derde plaats levert preventief welzijn opbrengsten op in de formele zorgsector en niet voor de gemeente. Ten slotte worden die opbrengsten waarschijnlijk pas op langere termijn zichtbaar, langer dan de termijnen waarop de politiek wordt afgerekend. Welke prikkels hebben gemeenten dan om ook daadwerkelijk te investeren in een goede opvang van kwetsbare inwoners? Is het niet voordeliger hun noden zo hoog op te laten lopen dat ze een beroep moeten doen op de (formele) zorg? Vanuit sociaal oogpunt is dit natuurlijk onwenselijk, maar wat zijn de mogelijkheden van gemeenten in tijden van schaarste?

Steun bij ommezwaai

De geschetste ontwikkelingen hebben uiteraard ook gevolgen voor de werkwijze van gemeenten. Tegelijkertijd heeft het serieus nemen van participatie door kwetsbare mensen zowel consequenties voor de inhoud van het beleid als voor de manier waarop gemeenten werken. Op dit moment worden twee landelijke programma's uitgevoerd die nadrukkelijk tot doel hebben gemeenten

te helpen deze ommezwaai te maken: De Kanteling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Welzijn Nieuwe Stijl van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze programma's ondersteunen bewegingen die in sommige gemeenten al ver gevorderd zijn (Almere, Haarlem) en die in andere gemeenten nog in de kinderschoenen staan. De Kanteling ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen van een nieuwe manier van werken, waarbij de wensen, behoeften én mogelijkheden van kwetsbare burgers het uitgangspunt zijn. Met Welzijn Nieuwe Stijl wil de rijksoverheid gemeenten en welzijnsorganisaties een impuls geven om meer en beter samen te werken bij maatschappelijke ondersteuning. Dit programma geeft tevens inhoudelijke bakens voor een goede uitvoering van de Wmo. Kern van deze programma's is een andere manier van werken en samenwerken. Die is nodig om de hulpverlening aan kwetsbare mensen te verbeteren. Het is een voorwaarde voor effectieve participatiebevordering. Zodat in de toekomst ook kwetsbare burgers optimaal en binnen hun mogelijkheden actief kunnen deel nemen aan onze samenleving.

De schat van Noord-Brabant

Noord-Brabant beschikt over een grote schat. Een schat aan zelfhulp en lotgenotencontact. Een schat aan ervaringen hoe Brabanders voor zichzelf en voor elkaar zorgen. Zelfhulp via lotgenotencontact wordt wel het 'hart' van de zorg genoemd. Want lotgenotencontacten lopen van hart naar hart en zijn wederkerig. De kracht van zelfhulp en wederkerige hulp is gebaseerd op gemeenschappelijke, herkenbare ervaringen. Ervaringen die gedeeld worden waardoor er geleerd wordt van elkaar. Een zelfhulpgroep is een groep waarvan deelnemers eenzelfde problematiek delen, lotgenoten zijn. Het is voor velen een opluchting te constateren dat ze niet de enigen zijn. Lotgenoot zijn schept een bijzondere band. Sommige deelnemers groeien zelfs door tot ervaringsdeskundigen.

In de zelfhulpgroepen ben je gericht op jezelf en op elkaar. Het gaat om het helende effect van het proces. Zelfhulp is geen belangenbehartiging, maar gaat over relaties op basis van vertrouwen, over delen en herkennen. In onze huidige samenleving is het belangrijk dat mensen zelfredzaam en autonoom zijn. Ook mensen die ziek zijn of een beperking hebben. Zij willen geen betutteling en geen professionals die zeggen wat goed voor ze is. Tegelijkertijd mogen ze niet aan hun lot worden overgelaten. Zelfhulp gaat ook om steun bieden op een manier waarbij de autonomie niet wordt afgepakt. Gelukkig raken professionele instellingen doordrongen van de waarde van zelfhulp, lotgenotencontact en ervaringsdeskundigheid.

Zelfhulp en lotgenotencontact zijn belangrijke elementen om invulling te geven aan het gedachtegoed van de Wmo dat uitgaat van participatie. Zelfhulp en lotgenotencontact bevorderen zelfredzaamheid en dat is participatie. In Noord-Brabant vinden we zelfhulp en Wmo een perfect match. Laten we deze schat koesteren!



Mariet Paes, directeur PRMVZ

Voor elkaar

Participatie voor kwetsbare groepen

11

Saskia Daru, MOVISIE

Lilian Linders, Fontys Hogeschool Sociale Studies

Inleiding

In de hospice verblijven mensen aan het eind van hun leven. Zij zijn lichamelijk en geestelijk kwetsbaar. Vaak zijn ze tijdens een lang ziekbed verzorgd door een hele stoet professionele hulpverleners. Maar in de hospice is formele hulpverlening niet meer aan de orde. Hier gaat het om informele dienstverlening; om aanwezigheid en aandacht die worden gegeven door vrijwilligers. Door mensen zoals de patiënten zelf.

We nemen anderen mee uit, gaan gezamenlijk op stap als alleen niet meer mogelijk is, verkennen elkaars wereld. We zorgen voor mensen waar we een emotionele band mee hebben of vanuit een organisatie. In een huiselijke situatie, of in een instelling. Wanneer de gewenste professionele hulp ontbreekt, of als aanvulling daarop. Voor deze vorm van hulpverlening bestaan allerlei woorden: informele zorg, mantelzorg, vrijwillige inzet, maatjes, mentoring, respijtzorg, belangenbehartiging, vrijwillige dienstverlening, lotgenotencontact. Het gaat om de inzet van burgers voor kwetsbare mensen. In dit hoofdstuk hanteren wij voor al deze vormen van onderlinge steun de term informele zorg. Dus alle vormen van ondersteuning, dienstverlening en hulpverlening die niet in een professionele betaalde setting

worden geleverd, maar onbetaald door burens, familie, vrienden en vrijwilligers.

Waar het beleid streeft naar participatie van iedereen, gezond of niet gezond, brengt het tegelijkertijd een scheiding aan tussen sterke en zwakke burgers. Echter, het onderscheid tussen leuners en steuners is niet altijd zo scherp. Voor velen zijn beperkingen op zichzelf geen belemmering om te helpen. Bovendien worden kwetsbare mensen soms weer krachtig en zijn weerbare burgers in sommige perioden van hun leven kwetsbaar. Uit het feit dat mensen die (ook) kwetsbaar zijn wel hulp bieden aan een naaste blijkt bovendien dat ze in staat zijn hun eigen kracht aan te spreken in andere levensgebieden.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk komt eerst het belang van informele zorg aan de orde. Vervolgens worden diverse vormen van informele zorg beschreven, evenals manieren waarop gemeenten die kunnen ondersteunen en versterken. Ook de haken en ogen van deze vormen van inzet komen aan bod. Tot slot wordt vanuit het heden gekeken naar de toekomst.

Er is meer mogelijk tegen armoede

Weer onder de mensen komen, een cursus doen in het buurthuis, je kinderen op voetbal kunnen doen, als alleenstaande moeder eigen vrije tijd organiseren..., in Roosendaal helpen STA-teams minima om dat weer voor elkaar te krijgen. "Wij horen niet alleen wat mensen zeggen, maar ook wat ze bedoelen", vertellen de team-leden.

In Roosendaal draait sinds 2007 bij Welzijnsinstelling SIW het STA-teamproject: Samen Tegen Armoede. De formule is simpel: minima bezoeken minima. Allereerst om niet-gebruik van gemeentelijke sociale voorzieningen tegen te gaan, en daarnaast om de maatschappelijke participatie van minima te bevorderen. Bijna alle STA-teamleden zijn (ex-)bijstandsgerechtigden. Zij weten uit eigen ervaring hoe het is om van een minimuminkomen te leven. Het uitgangspunt bij hun werk is de zelfredzaamheid van de minima te versterken, eventueel met hulp van STA of andere instanties. In 2009 zijn met 446 huishoudens (op eigen verzoek) in totaal 662 gesprekken gevoerd. Dit gebeurde grotendeels bij de mensen thuis. In 82 huishoudens zijn participatieplannen gemaakt. Samen met de bewoner, partner en/of kinderen is een stappenplan opgesteld om het inkomen te verbeteren of om (sociaal) actiever te worden.

STA is een voorbeeld van outreachend werken aan participatie en activering, gebruikmakend van de ervaringsdeskundigheid van de doelgroep zelf. Geen voet-tussen-de-deur-project, maar participatie uit eigen beweging na een luisterend oor en een duwtje in de rug van de *peergroup*. Zowel klanten als STA-teamleden zijn razend enthousiast. Voor de STA-teamleden is het zinvol werk dat soms leidt tot ander betaald werk (taxichauffeur, welzijnswerker). Ook de gemeente Roosendaal waardeert het project: groepen die tot voorheen niet in beeld waren, worden nu goed bereikt. Het STA-concept is ontwikkeld door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de gemeente Roosendaal en een voorbeeld van innovatie op het grensvlak van Wmo en WWB.

Marian van der Klein, Verwey-Jonker Instituut



11.1 Het belang

Het geven van onderlinge steun en informele zorg is een vorm van participatie die van belang is voor kwetsbare mensen en voor de samenleving. Informele zorg levert bovendien ook veel op voor de samenleving, voor beleidsmakers en professionals.

Onbetaalbare steun

Mensen zijn kwetsbaar wanneer zij zich onmachtig voelen om hun eigen leven vorm te geven. Het ontbreekt ze aan hulpbronnen die daarvoor nodig zijn zoals gezondheid en lichamelijke kracht of sociale contacten. Daarnaast wordt kwetsbaarheid vergroot door de mate van openheid of uitsluiting van de maatschappij. Gevoelde uitsluiting leidt dan tot zelfuitsluiting. Over het algemeen ontvangen kwetsbare mensen zorg, hulp- en dienstverlening van professionele instanties. Soms sluit het aanbod niet aan bij de mensen die juist het hardste hulp nodig hebben. Dat blijkt uit het ondergebruik van diensten door deze groep. De complexiteit van overheidsdiensten en –regelingen is daar wellicht debet aan. Een algemeen wantrouwen tegen al wat hulpverlener of ambtenaar is, kan het gevolg zijn. Het feit dat mensen geen gebruik maken van mogelijke hulpbronnen maakt ze extra kwetsbaar. Iemand die geen professional is, die alleen vanuit persoonlijke drijfveren voor een ander in actie komt, heeft dan bijzondere waarde. Informele zorgers verminderen het gevoel van uitsluiting en vergroten de verbondenheid met de maatschappij.

Mantelzorgers, lotgenoten en vrijwilligers

Kwetsbare mensen zijn kwetsbaar op meerdere gebieden. Hoewel mensen één geheel zijn, hebben ze te ma-

ken met verschillende regelingen. Op fysiek, psychisch en sociaaleconomisch gebied: telkens zijn er regelingen die niet als puzzelstukjes in elkaar grijpen, maar in grillige vormen over elkaar heen hangen of grote gaten laten vallen. Informele zorg biedt de flexibiliteit om te treden buiten de hokjes waarbinnen instanties werken. Mantelzorgers, lotgenoten en vrijwilligers werken vanuit een eigen motivatie die niets met wetten en regels te maken heeft. En dat kan een verademing zijn voor hulpvragers.

Mantelzorgers zijn de continue factor in de zorg voor hun naasten. Waar betaalde krachten wisselen, blijven zij. Ze geven de zorg die op dat moment nodig is. Zij zien de verzorgde als hele mens, niet eentje opgedeeld in stukjes welzijn, ondersteuning of kort- en langdurende zorg.

Het idee dat iemand precies weet wat je doormaakt, omdat diegene hetzelfde heeft doorgemaakt, blijkt enorm waardevol. Een uiting van deze gelijkwaardige onderlinge steun is te vinden in lotgenotencontact. Tegenwoordig vindt lotgenotencontact ook plaats buiten patiënten- en cliëntenorganisaties om. Hierin zijn het internet in het algemeen en sociale media in het bijzonder van nut.

Vrijwilligers die zich voor kwetsbare mensen inzetten, kiezen er heel bewust voor om met deze doelgroep aan het werk te gaan. Ze herkennen iets van zichzelf of vinden het juist fijn om met mensen te werken die heel anders in het leven staan. De uit te voeren werkzaamheden komen op de tweede plaats.

Meer dan betaalbare zorg

Het welzijn van kwetsbare mensen is niet alleen van belang voor deze mensen zelf, maar ook voor de maatschappij. Professionals kunnen met gebruikmaking van informele zorg beter voldoen aan de zorgvraag. En beleidsmakers kunnen hun beleid beter vormgeven en uitvoeren.

In de discussies rond de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is veel gesproken over de betaalbaarheid van de zorg op de lange termijn. Daarin wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers benadrukt: zij moeten voor hun eigen gezondheid zorgen en maatregelen nemen om die op peil te houden. Zij worden aangesproken op de noodzaak om in het eigen netwerk op zoek te gaan naar hulp wanneer die nodig is. Informele zorg gaat vóór formele zorg. Vrijwillige inzet en mantelzorg dragen bij aan betaalbaarheid. Berekeningen over de vervangingswaarde van het werk dat vrijwilligers en mantelzorgers verrichten lopen in de miljarden. Maar onbetaalde zorg is niet gratis. Vrijwilligers hebben hulpmiddelen nodig om hun werk goed te doen, variërend van materiële zaken als een busje om mensen mee te vervoeren tot immateriële zaken als opleidingen. Beide soorten hulpmiddelen worden over het algemeen betaald met subsidiegelden, contributies en giften van organisaties die vrijwilligers inzetten. Wanneer professionals en beleidsmakers het belang van de inzet van burgers erkennen, dan moeten ze waar nodig ook de portemonnee trekken.

Daar waar reguliere zorg- en welzijnsinstellingen moeite hebben om bepaalde groepen te bereiken, kunnen vrijwilligers, kennissen, vrienden of familieleden dat wel.

Samenwerking tussen formele en informele zorg is van groot belang om mensen te bereiken die ondersteuning nodig hebben. Professionals moeten dan het initiatief nemen voor deze samenwerking. Bijvoorbeeld met allochtone vrijwilligers. Zij zijn in staat om hulp in eigen taal te bieden, wat voor instellingen niet altijd mogelijk of wenselijk is. Zij vormen de schakel tussen de cliënten en de wereld van ingewikkelde termen en regels.

Ook ervaringsdeskundigen spelen een belangrijke rol in het signaleren van problemen. Overheden maken dankbaar gebruik van vrijwilligers met ervaringsdeskundigheid. Zij nemen bijvoorbeeld zitting in Wmo-raden. Maar ook zorginstellingen hebben adviesraden waarin vrijwilligers meehelpen beleid en uitvoering te verbeteren. Deze manier van vrijwillige inzet levert een bijdrage aan de verbeterde dienstverlening aan kwetsbare groepen en stimuleert de participatie van de doelgroepen zelf.

De samenleving als geheel is gebaat bij informele zorg. De belangen van hulpvragers, actieve burgers en gemeente vallen samen wanneer het gaat over adequate ondersteuning en het faciliteren van deze zorg.

11.2 De rol van de gemeente

Er zijn verschillende vormen van participatie voor kwetsbare groepen. Een manier om soorten inzet voor kwetsbare groepen in te delen is:

- * mantelzorg en burenhulp
- * 1-op-1 contacten
- * groepsactiviteiten
- * samenlevingsgerichte activiteiten

Naast waardering, erkenning en subsidiëring kan de gemeente participatie ondersteunen door het leggen van verbindingen, het onderhouden van netwerken, het faciliteren van initiatieven en het vergemakkelijken van regelgeving. Bij elke vorm wordt genoemd wat gemeenten kunnen doen om burgers te ondersteunen die in deze vorm actief zijn.

Mantelzorg en burenhulp

Mantelzorg is zorg die onbetaald wordt verricht voor een naaste. Burenhulp is een vorm van zorg die minder dwingend wordt ervaren dan mantelzorg, maar evenzeer drijft op persoonlijke relaties tussen hulpvrager en hulpgever. Mantelzorg en burenhulp zijn bijzondere vormen van 1-op-1 hulp.

Mantelzorgers verkeren in een bijzondere situatie. Zij ondersteunen kwetsbare mensen, maar lopen een extra risico om zelf kwetsbaar te worden. Het inkomen van mantelzorgers is lager, hun gezondheid slechter en hun geestelijke draagkracht op den duur minder dan die van gemiddelde Nederlanders. Hoewel veel mantelzorgers helemaal geen hulp nodig hebben, is voor een aantal van hen ondersteuning van cruciaal belang. Er wordt geschat dat zo'n 450.000 mantelzorgers zich zwaar of overbelast voelen.

Administratieve lastenverlichting en oog hebben voor bestaande steunstructuren en –netwerken maken het leven van mantelzorgers en verleners van burenhulp makkelijker. Zo helpt het mantelzorgers als zij serieus worden genomen, ook wanneer de hulpvrager in een instelling woont. Het helpt burenhulpverleners wanneer zij samen met de

buurvrouw gebruik kunnen maken van aangepast vervoer om een dagje uit te organiseren. In dat geval moeten geldende regels ruimte bieden aan informele zorgers.

1-op-1 contacten

Een zeer succesvolle manier van ondersteuning is via maatjes, mentoren, buddy's of vriendendiensten. Er is een groot aantal van dit soort projecten, met onderlinge verschillen. Soms gaat het om doelgroepen waarbij kwetsbaarheid vooral voorkomen moet worden, zoals potentiële voortijdig schoolverlaters. Soms gaat het om de begeleiding van meervoudig, ernstig kwetsbare mensen, zoals dak- en thuislozen met een psychiatrische achtergrond. Waar soms gezamenlijk concertbezoek of andere vrijetijdsbesteding het belangrijkste is, zijn er ook projecten waarbij een ontwikkeldoel wordt nagestreefd. Bijvoorbeeld het verbeteren van schoolresultaten. In het geval van buddy's hoort emotionele en praktische hulpverlening soms ook tot de taken.

1-op-1 contacten worden meestal georganiseerd en ondersteund door een formele organisatie, vaak een welzijns- of zorginstelling. Dat moet ook wel, aangezien deze contacten specifieke risico's met zich meebrengen. Zo kan misbruik van cliënt door vrijwilliger voorkomen - en andersom -, wat zich makkelijker aan het zicht onttrekt dan bij groepsactiviteiten.

Het succes van maatjesprojecten blijkt grotendeels af te hangen van deugdelijke voorbereiding, begeleiding en follow-up. Dat maakt dat het geen goedkope projecten zijn. Recent onderzoek van MOVISIE *Meer dan een steuntje in de rug* beschrijft hoe maatjesprojecten

effectief kunnen zijn. Een gemeente die deze vorm van participatie ondersteunt kan rekenen op enthousiaste vrijwilligers en cliënten, maar moet daarvoor wel voldoende budget vrijmaken.

Groepsactiviteiten

Er zijn structurele en projectmatige activiteiten die zich richten op groepen kwetsbare mensen. Door het organiseren van ontmoeting, laagdrempelige cursussen en lotgenotencontactgroepen wordt eenzaamheid bestreden en structuur aan de dag gegeven. Tal van deze groepsactiviteiten worden mogelijk gemaakt door de inzet van vrijwilligers. Soms gaat het dan om activiteiten in de recreatieve sfeer. Soms gaat het om dienstverlening die essentieel is voor het zelfstandig functioneren. Daarbij zij opgemerkt dat recreatieve activiteiten juist vaak bijdragen aan het gevoel van erbij horen en maatschappelijk meedoen.

De gemeente kan zorgen voor een overzicht van het aanbod van deze activiteiten en dienstverlening. Hierbij kan een Wmo-loket een rol spelen, maar ook gesubsidieerde instellingen als het buurthuiswerk. Het bestaan van dorps- en buurthuizen is uiterst belangrijk voor burgers die groepsactiviteiten organiseren. Organisaties zoals de Zonnebloem of het diaconale werk van de lokale kerkgemeenschap maken veel gebruik van zulke betaalbare ontmoetingsplekken. Ruime openingstijden en een goede sfeer zijn van grote invloed op de uitvoering van groepsactiviteiten.

Samenlevingsgerichte activiteiten

Samenlevingsgerichte activiteiten zijn gericht op de kwetsbare mens en zijn leefomgeving. Voorbeelden hiervan

zijn kwartiermaken en buurtzorg. Kwartiermaken is een term die gebruikt wordt voor een manier van werken die gericht is op het betrekken van kwetsbare mensen bij de samenleving. Door de vermaatschappelijking van de zorg werken steeds meer instellingen met extramurale zorg. Er zijn allerlei woonvormen midden in de woonwijken. Het blijkt echter dat mensen daar behoorlijk geïsoleerd kunnen komen te staan. De kwartiermaker zorgt ervoor dat er verbindingen worden gelegd met individuen, organisaties en instellingen in de buurt om te komen tot een goed maatschappelijk steunsysteem. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor vrijwilligersorganisaties.

Buurtzorg verenigt verschillende aspecten van de Wmo: het gaat om informele zorg, maar ook om leefbaarheid in buurten en wijken, sociale samenhang en de rol van *civil society*. Bij buurtzorg geldt dat hulp geven en ontvangen als gelijkwaardig wordt beschouwd. Dit vraagt om een sterke professional die verschillende buurtinitiatieven met elkaar verbindt en daarop voortbouwt, waarbij ook de kwetsbare bewoners een actieve rol krijgen. Zo wordt door actief burgerschap bijgedragen aan de sociale cohesie in de buurt, het uitvoeren van informele zorg en vooral ook de insluiting van kwetsbare groepen. Essentieel is de aanloopfase, waarin veel tijd wordt besteed aan het achterhalen van de wensen van de buurtbewoners.

Gemeenten kunnen kwartiermaken en buurtzorg ondersteunen door het verstrekken van financiële middelen, maar ook door het bij elkaar brengen van partijen met wie zij een (subsidie-)relatie hebben. De gemeente organiseert dan een platform voor ontmoeting en biedt andere praktische faciliteiten.

Waarderen, erkennen en subsidiëren

Mensen die participeren voor kwetsbare mensen zijn goed gemotiveerd, maar ze hebben toch ondersteuning nodig. Uit het onderzoek *Wat burgers bezielt* van Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak blijkt dat burgers voor hun initiatieven niet altijd financieel ondersteund willen worden. Wat belangrijker blijkt te zijn, is het ervaren van waardering en de erkenning van hun expertise. Natuurlijk is subsidiëring voor sommige initiatieven wel degelijk essentieel. Een gemeente kan waardering voor informele zorgers en andere actieve burgers laten zien met bijvoorbeeld een vrijwilligersfeest of een vrijwilligerspas.

Om een goede ondersteuning te bieden is het belangrijk dat de gemeente weet wat er speelt en wat de behoeften zijn. Door interactieve beleidsvorming wordt hieraan vorm gegeven. Het inschakelen van de Wmo-raad is één mogelijkheid om de expertise van vrijwilligers en mantelzorgers te erkennen. Het betrekken van vrijwilligers en mantelzorgers bij werkbezoeken is een aardige aanvulling op formele mogelijkheden.

Op individueel niveau kan een Wmo-loket expliciet aandacht besteden aan mantelzorgers of andere informele zorgers van een cliënt. Wat kunnen ze, wat hebben ze nodig? Dan gaat het over financiële ondersteuning, maar ook om het oplossen van allerlei knelpunten in wet- en regelgeving.

11.3 Haken en ogen

Veel informele zorg wordt geleverd vanuit kwetsbare groepen zelf. Gedeelde fysieke en/of sociale problemen

zijn vaak aanleiding tot het ontstaan van hulprelaties. Er zijn diverse mogelijkheden voor lotgenoten om elkaar te ontmoeten en ze vinden gemakkelijk aansluiting bij elkaar. Daarnaast heeft iemand die met pensioen is, in de WAO zit en/of geen betaalde baan heeft, meer tijd beschikbaar dan iemand die een fulltime baan heeft. De omstandigheden waardoor mensen niet werken hebben vaak te maken met psychische of fysieke problemen. Juist deze mensen nemen veel zorg op zich.

Bindend of overbruggend sociaal kapitaal

Het blijkt bovendien voor een hulpbehoevende gemakkelijker te zijn een beroep te doen op een naaste waar ook iets mee aan de hand is dan op iemand die bijvoorbeeld een succesvolle carrière heeft. Er kleven echter nadelen aan het mobiliseren van hulpbronnen binnen een homogene groep, ook wel bindend sociaal kapitaal genoemd. Zo is het risico op overbelasting en uitval groter wanneer vooral kwetsbare groepen onderling zorg voor elkaar dragen. Dan is het juist wenselijk dat de afstand tussen kwetsbare en weerbare groepen wordt overbrugd. Hiervoor wordt de term overbruggend sociaal kapitaal gebruikt. Bepaalde kwetsbare groepen, zoals mensen die in armoede leven, of mensen met psychische problemen zijn gebaat bij andere 'rolmodellen' dan alleen van lotgenoten. Uit onderzoek blijkt dat het creëren van overbruggende sociale relaties bijzonder lastig is.

Buurtcohesie en burenhulp

Een belangrijke focus van de Wmo ligt op het versterken van de binding in buurt of wijk. Dit beleid wordt vooral uitgevoerd in achterstandsbuurtten. Deze buurten - met over het algemeen een slechte woningkwaliteit, minder

gunstige omgevingskenmerken en een laag voorzieningenniveau - herbergen relatief veel bewoners die met meerdere problemen kampen. Bewoners van dergelijke buurten hebben gemiddeld een lagere levensverwachting en een slechtere gezondheid. Een vooronderstelling van de Wmo en van veel beleidsmakers is, dat als je de cohesie in dergelijke buurten versterkt, de bewoners ervan elkaar ook meer onderlinge steun en informele zorg zullen verlenen. Hiermee probeert het beleid dus om steun tussen zwakkere groepen onderling te versterken. Dit betekent dat vooral bindend sociaal kapitaal gestimuleerd wordt, met eerdergenoemde risico's zoals overbelasting.

Daarnaast laten diverse studies zien dat het streven naar een buurtgemeenschap niet aansluit bij wat mensen bindt. Voor veel bewoners is het betrachten van sociale afstand ten opzichte van hun buren de norm. En door de toegenomen mobiliteit wonen familieleden en vrienden geografisch meer verspreid, dus zijn mensen minder dan vroeger aangewezen op de nabije omgeving voor hun sociale contacten.

Tegelijkertijd zien we, dat ook als buurtcohesie ontbreekt, buurtbewoners elkaar hulp geven. De individualisering van de samenleving betekent niet dat de uitwisseling van hulp verdwijnt. De motieven van buurtbewoners om hulp te bieden, blijken echter weinig van doen te hebben met de buurt als gemeenschap. Eerder gaat het om 1-op-1 relaties waarbinnen persoonlijk vertrouwen een belangrijke rol speelt. Men helpt omdat men elkaar aardig vindt en dicht bij elkaar woont, maar niet omdat men deel uitmaakt van 'de buurt' of 'de straat'.

Sociale cohesieprojecten zijn dus geen remedie tegen het buiten de boot vallen van kwetsbare groepen. Wie vanwege fysieke en/of psychische beperkingen aangewezen is op de buurt voor sociale contacten en om wat voor reden dan ook geen vanzelfsprekende relaties in de buurt heeft, kan in een sociaal isolement terechtkomen. Mogelijk is een aanpak gebaseerd op leefstijlen succesvoller. Ook door woningcorporaties wordt hier steeds meer over nagedacht bij de bouw van wijken. Rechttoe rechtaan mengen van verschillende sociaaleconomische groepen blijkt namelijk onvoldoende verbindend te werken.

Handelings- en vraagverlegenheid

De in de buurt aanwezige hulpbereidheid is niet zomaar gemobiliseerd. Een belangrijke mentale drempel voor het geven van hulp ligt in de afwachtende houding die mensen aannemen ten aanzien van een mogelijke hulpvraag. Ook als bewoners in principe bereid zijn om te helpen, wachten ze vaak af tot ze gevraagd worden. De schroom om hulp te bieden, deze *handelingsverlegenheid*, heeft te maken met de weerzin die veel mensen in onze samenleving voelen tegen bemoeizucht. Ongevraagd hulp bieden past niet bij de sociale afstand die de meeste mensen betrachten ten aanzien van hun buren. Men wil zich niet opdringen en de privacy van de ander respecteren.

Hoe het potentiële aanbod aan informele zorg verzilverd kan worden hangt ook af van de bereidheid van mensen om hulp te vragen. Aan deze bereidheid wordt nogal eens voorbij gegaan door beleidsmakers. In de Wmo draait het vooral om het (vermeende gebrek aan) aanbod aan informele zorg. Juist het vragen om hulp

blijkt echter een struikelblok te zijn. Tegenover handelingsverlegenheid staat vraagverlegenheid. Het gecombineerd vóórkomen van beide verschijnselen kan fataal zijn voor het tot stand komen van informele zorg.

Mensen gebruiken verschillende argumenten om aan te geven waarom ze geen hulp vragen aan hun informele netwerk. De weerzin tegen en angst voor afhankelijkheid zijn belangrijke oorzaken van vraagverlegenheid. Zelfredzaam en onafhankelijk zijn blijkt voor veel mensen een ideaal te zijn dat ze uit alle macht nastreven, ook als ze eigenlijk hulp of zorg nodig hebben. Dit ideaal van onafhankelijkheid lijkt opmerkelijk veel op het ideaal van de Wmo. Ook deze wet beoogt mensen met een zorgbehoefte als zo onafhankelijk mogelijke wezens bejegenen. De aversie tegen afhankelijkheid wordt natuurlijk niet louter veroorzaakt door de Wmo, maar is ook geworteld in de dominante stroming in de Nederlandse cultuur die zich laat kenmerken door onafhankelijkheid, hard werken en individuele verantwoordelijkheid.

Het is de vraag of een eenzijdige nadruk op dat ideaal realistisch en vruchtbaar is. Iedereen heeft op enig moment in zijn of haar leven te maken met beperkingen, bijvoorbeeld tijdens zwangerschap, ziekte of ouderdom. Het feit dat alle mensen, gezond of minder gezond, óók afhankelijke wezens zijn blijft onderbelicht. Als de norm eenzijdig op onafhankelijkheid gericht is, treden vragen hulpverlegenheid makkelijk op.

Het versterken van informele zorg

De professionele inzet in wijken kan veel meer gericht worden op het stimuleren van sociale netwerken

rondom kwetsbare bewoners in plaats van het zelf één op één hulp verlenen. Daarnaast is het van belang om aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de diverse initiatieven. Ook dat is een opdracht aan de professionals in de wijk. Uitsluiting is immers een onderdeel van kwetsbaarheid.

Ook van overheidswege zullen inspanningen gedaan moeten worden om het besef afhankelijk te mógen zijn - en de erkenning van het onvermogen van mensen onder alle omstandigheden de eigen problemen op te kunnen lossen - tot de bevolking door te laten dringen. Dit besef kan mensen ertoe bewegen meer op elkaar te leunen. Tevens blijkt dat mensen gemakkelijker kunnen ontvangen, als ze ook kunnen geven.

Mensen die een dienst ontvangen van iemand uit hun sociale netwerk willen balans in de relatie. Ze hebben behoefte om uit de positie van 'schuldenaar' te geraken en streven ernaar de ontvangen dienst te compenseren. De opzet van de TijdVoorElkaar projecten past bij deze constatering. TijdVoorElkaar is een wijkgerichte methodiek voor de opbouw van sociale netwerken en activering van bewoners. Aan iedereen die een dienst vraagt, wordt gevraagd of zij ook iets te bieden hebben en omgekeerd. De methodiek gaat hiermee nadrukkelijk uit van de kracht en kwaliteiten van mensen naast mogelijke beperkingen en richt zich hiermee op het stimuleren van wederkerigheid. Dat komt niet zomaar tot stand. Kwetsbare mensen onderschatten soms wat ze wél kunnen bieden. Handelen vraagt ook een bepaalde mate van zelfvertrouwen: dat wat je doet ook van waarde is voor de ander.

11.4 Toekomst van informele zorg

In de nabije toekomst treffen bezuinigingen op het gebied van zorg en welzijn ook de informele zorg. Enerzijds omdat meer mensen informele zorg nodig hebben als professionele zorg zich terugtrekt. Anderzijds doordat de ondersteuning van informele zorg afneemt. Uit onderzoek blijkt dat vrijwillige zorg tot op heden nog niet echt afneemt, maar dat er wel enige risico's zijn voor de continuïteit ervan. Grondige kennis van hoe en waarom mensen voor elkaar zorgen zal ervoor zorgen dat de schaarse middelen daar terecht komen waar ze nodig en effectief zijn.

Bezuinigingen

De komende bezuinigingen treffen tal van beleidsterreinen waaronder de (langdurige) zorg en de uitkeringen. Deze kunnen als gevolg hebben dat de druk op bijvoorbeeld informele zorg, de (vrijwillige) schuldhulpverlening en de voedselbanken groter wordt. Het gaat dan niet alleen om een grotere werkdruk, maar ook om de beleving van vrijwilligers en mantelzorgers dat zij 'het maar moeten oplossen'.

In het oplossen van knelpunten die als gevolg van bezuinigingen zullen ontstaan, kunnen gemeenten burgerorganisaties vragen in te springen. Uit *Wmo Trendrapport 2010* van MOVISIE blijkt dat gemeenten nog onvoldoende gebruik maken van die mogelijkheid. Het maatschappelijk middenveld wordt wel betrokken bij de inrichting van beleid, maar veel minder bij de uitvoering. Sinds de introductie van de Wmo lijken er eerder meer dan minder professionals in zorg en welzijn actief te zijn geworden en is van een toename van de inzet van vrijwilligers voor Wmo-doelen nog weinig sprake.

Andere inzet van vrijwilligers

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek gedaan naar de invloed van demografische ontwikkelingen op het vrijwilligerswerk en op de mantelzorg. Hieruit blijkt dat het vrijwilligersaanbod de komende jaren vrij stabiel blijft. In 2015 zal ongeveer een kwart van de bevolking regelmatig vrijwilligerswerk verrichten. De onderzoekers verwachten zowel negatieve als positieve invloeden op het vrijwilligersbestand in Nederland. Zo heeft de ontkerkelijking een negatieve invloed en de verhoging van het opleidingsniveau in Nederland een positieve. Wat duidelijk een trend lijkt, zijn de hogere eisen die vrijwilligers stellen aan organisaties en activiteiten. Hun inzet is minder vanzelfsprekend geworden. Er is veel te kiezen aan organisaties, doelgroepen en activiteiten.

Het aantal mensen dat vrijwilligerswerk verricht lijkt niet af te nemen, het aantal uren wel. De ervaring van vrijwilligersorganisaties is dat vrijwilligers vaker 'episodisch' ingezet willen worden: ad hoc klussen doen, of elk jaar voor een korte periode zoals bij vakantieactiviteiten. Hoe valt zo'n inzet te rijmen met de inzet die voor informele zorg nodig is? Steeds een andere vrijwilliger die iemand gezelschap komt houden, is voor sommige cliënten misschien een welkome afwisseling, maar voor anderen een probleem. Uit onderzoek blijkt dat juist bij emotionele steun voor veel mensen de persoonlijke relatie heel belangrijk is. Dit geldt overigens ook voor formele zorg.

Vermaatschappelijking en kwetsbaarheid

Omdat kwetsbare mensen vaak een laag inkomen hebben, leidt extramuralisering gecombineerd met

een focus op betaalbare zorg tot een instroom van kwetsbare groepen naar plaatsen waar het goedkoop wonen is. Deze buurten hebben vaak een mindere woningenkwaliteit, minder gunstige omgevingskenmerken en een laag voorzieningenniveau. Een deel van de bewoners zijn mensen die in het kader van 'zo lang mogelijk zelfstandig' in de buurt wonen. Uit deze buurten trekken kansrijke bewoners weg en blijven de kansarme bewoners over. Zorginstellingen gaan er vanuit dat juist in deze stadswijken veel informele zorg voorhanden is. In de wereld van de volkshuisvesting leeft echter tegelijkertijd een heel ander beeld van dergelijke buurten. Vanuit de optiek van deze sector moet het nodige worden verbeterd aan de leefbaarheid in deze buurten en is er allesbehalve sprake van een warm en zorgzaam nest. Naast wonen vaak niet meer in de buurt waar instellingen hun huizen hebben. Gemeenten zouden bij het aansturen of begeleiden van vermaatschappelijking, mogelijkheden moeten creëren om ouderen en mensen met fysieke of psychische aandoeningen in de buurt van hun natuurlijke sociale netwerk te laten wonen. De druk op buurtbewoners die geconfronteerd worden met hen onbekende kwetsbare groepen kan hierdoor afnemen.

De utopie van (meer) informele zorg

Overheden zetten momenteel sterk in op informele zorg als goedkoop alternatief voor formele zorg. De omstandigheden zijn er ook naar: vergrijzing, de kosten van de zorg, de economische crisis en de bijbehorende bezuinigingen op overheidsuitgaven. Meer mensen moeten zich actief inzetten voor hun (kwetsbare) medemensen. Maar hoe reëel is het te verwachten dat dit ook echt gaat gebeuren? Er wordt al veel voor elkaar gezorgd. Door mantelzorgers, door burens en buurtgenoten, door lotgenoten, door vrijwilligers, door vrienden. Hoeveel meer is mogelijk? Misschien valt er nog winst te behalen via meer samenwerking en het professionaliseren van de begeleiding van vrijwilligers. En er zijn vast nog mensen die meer zouden kunnen doen. Bijvoorbeeld dertigers zonder gezin, netgepensioneerde ouderen. Of mensen met een beperking. De focus op informele zorg is echter te beperkt. Want wat als het niet lukt? Wat als ondanks alle inspanningen van gemeenten het aantal vrijwilligers niet groeit? Het aantal mantelzorgers niet nog verder toeneemt? Wat als burens onverschillig blijven voor het lot van hun buurtgenoten? Van een plan B is vooralsnog geen sprake.

Over 10 jaar...

Ooit verzorgden vrijwilligers het belangrijkste aandeel in onderwijs, verzorging van zieken en ouderen, reclasseringswerk en kinderopvang. Nu zijn dat door betaalde krachten uitgevoerde gemeenschapstaken en spelen vrijwilligers hooguit een aanvullende rol. We willen immers afdwingbare voorzieningen met een gegarandeerde kwaliteit. Hoe valt dat dan te rijmen met de vele vrijwilligers op terreinen die ooit exclusief bevolkt werden door beroepskrachten, zoals de ondersteuning van (ex-)psychiatrische patiënten, verslaafden, buddyzorg, schuldhulpverlening, opvoedingsondersteuning of stervensbegeleiding? Gelden dan de genoemde eisen van kwaliteit en beschikbaarheid niet meer?

Wel en niet. Cliënten hebben recht op een goede kwaliteit in de dienstverlening. En die kan onder voorwaarden komen van goed gekwalificeerde, gedreven en 'levenservaren' vrijwilligers. Zij ontlelen hun kwaliteiten aan eerder opgedane ervaringen en aan bijscholingen van organisaties zoals Humanitas, gericht op de essentie van vrijwillige ondersteuning en de houding, vaardigheden en grenzen die daarbij passen. Zo kan de vrijwilliger op basis van gelijkwaardigheid ongeclausuleerde steun bieden op een manier die een beroepsmatige hulpverlener niet kan of moet nastreven. Maar dan moet de vrijwilligersorganisatie wel gezorgd hebben voor goede materiële voorwaarden, scholing en begeleiding en een gegarandeerd beschikbare terugvalmogelijkheid.

Stopt deze ontwikkeling? Dat denk ik niet. Over nog eens tien jaar zullen we opnieuw vrijwilligers aantreffen op onverwachte gebieden. En er zijn enorme ontwikkelingen denkbaar, bijvoorbeeld in het 'lotgenotencontact', waarbij mensen die eenzelfde ervaring delen anderen als vrijwilliger ondersteunen, of in de virtuele ondersteuning door vrijwilligers. Hoe dan ook, vrijwilligersorganisaties zullen ook hun beperkingen moeten kennen, en 'nee' durven zeggen tegen vragen waarvan de voorwaarden niet te realiseren zijn. We spreken elkaar over tien jaar weer.....



André Hudepohl, Hoofd Ontwikkeling & Ondersteuning Humanitas

Samenspraak

Beleidsparticipatie door kwetsbare groepen

12

Karin Sok en Anne Lucassen, MOVISIE

Susan van Klaveren, Research voor Beleid

Theo Royers, Vilans

Inleiding

Clënten kunnen als geen ander aangeven wat zij tegenkomen in de zorg- en dienstverlening die zij ontvangen. En in de afgelopen decennia zijn wij het als burger of als cliënt ook steeds meer als ons recht gaan beschouwen om aan te geven wat we willen, wat we belangrijk vinden en wat wel en niet werkt. Voor zorginstellingen is deze participatie van cliënten wettelijk verankerd in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) die voorschrijft dat instellingen cliënten structureel moeten betrekken bij het instellingsbeleid en gehouden zijn een cliëntenraad in te stellen. Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 verplicht burgers te betrekken bij het beleid en ze advies te vragen. Zij doen dit over het algemeen door het instellen van een Wmo-raad.

Beleidsparticipatie is het vroegtijdig betrekken van burgers en cliënten in het beleidsproces op gemeentelijk of instellingsniveau. In hoofdstuk 5 is beleidsparticipatie in algemene zin al aan de orde gekomen. Voor burgers die minder zelfredzaam zijn en ondersteuning nodig hebben om zelfstandig te kunnen functioneren, is meeparten en meebeslissen niet altijd eenvoudig maar wel net

zo belangrijk. Denk aan chronisch zieken, mensen met een psychische of mentale beperking of verslaafden. Velen van hen zijn zwaar belast, hebben een laag uithoudingsvermogen of een geringe mobiliteit, zijn angstig of hanteren andere sociale spelregels. De formele vormen van beleidsparticipatie, zoals Wmo- en cliëntenraden, zijn voor deze, vaak kwetsbare burgers niet altijd geschikt, omdat ze (tijds)intensief zijn en veel vragen van verbale en cognitieve vermogens. Daarom worden ook steeds meer informele, ontvankelijke, tijdelijke en creatieve vormen van beleidsparticipatie ontwikkeld.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beschrijven we de groei van de aandacht voor het cliëntenperspectief in het beleid en de zorg- en dienstverlening de afgelopen jaren in paragraaf 1. In 12.2 is een overzicht te vinden van de manieren waarop beleidsparticipatie in de huidige praktijk vorm krijgt en in 12.3 staat een aantal ontwikkelingen en dilemma's beschreven waar gemeenten, instellingen, Wmo-raden en cliënten- en belangenorganisaties momenteel tegenaan lopen. Suggesties en mogelijkheden om in de nabije toekomst met deze dilemma's om te gaan, sluiten dit hoofdstuk af in 12.4.

Leren van raadpleging

“Weet je wat pas ziek is? Je sociale netwerk zien verdwijnen in een black hole...! Dat is pas ziek!” Deze uitspraak van Michel van het jongerenpanel ZIEK wordt gedeeld door veel jongeren die een periode in een instelling doorbrengen.

De gemeente moet in het kader van de Wmo zorgen dat álle burgers mee kunnen doen in de samenleving. Dat jongeren met een spierziekte bijvoorbeeld toch naar school kunnen gaan of dat er voor iedereen voldoende sport- en uitgaansmogelijkheden zijn. Om dit te kunnen bereiken, heeft de gemeente informatie nodig. In dit geval van en over jongeren. En wie kan deze informatie beter verzamelen, dan de groep jongeren zelf?

Zo bevragen leerlingen van het voortgezet onderwijs tijdens hun maatschappelijke stage leeftijdgenoten tussen de 14 en 18 jaar. De stageaanbieder is Zorgbelang Brabant, een organisatie die zich bezighoudt met belangenbehartiging van kwetsbare burgers. Voordat de leerlingen aan de slag gaan met een vragenlijst, bestuderen zij eerst de website www.invoeringwmo.nl, krijgen dan een Wmo- en interviewtraining en werken twee opdrachten uit. Ook volgen leerlingen een gastles die gegeven wordt door jongeren van de Participatiewerkplaats Jeugd van Zorgbelang Brabant. Aan de hand van de indringende dvd's *Ziek* die voor, door en met jongeren zijn gemaakt, kunnen de leerlingen vragen naar de ervaringen die de jongeren hebben (gehad) met de jeugdhulpverlening. Het doel is om de leerlingen een (meer) realistisch beeld te geven van jongeren die misschien net iets anders zijn dan zij. De leerlingen presenteren zelf de resultaten van de stageopdracht aan de Wmo-raad, beleidsmedewerkers van de gemeente, ouders en medeleerlingen. De informatie wordt gebruikt om het beleid van de gemeente beter op de wensen van de jongeren af te stemmen.

Eveline Monteiro, Zorgbelang Brabant en Anne Lucassen, MOVISIE



12.1 Een historisch perspectief

De ervaring van de cliënt en diens opvatting over de kwaliteit van leven zijn de afgelopen twintig jaar centraler komen te staan in de zorg- en dienstverlening. In dit hoofdstuk staat de participatie van cliënten in welzijnsbeleid centraal.

Als gevolg van onder andere democratiseringsprocessen werden in het bedrijfsleven ondernemingsraden en in het onderwijs ouderraden ingesteld. De inspraak en medezeggenschap in het land van zorg en welzijn bleven in de jaren tachtig nog wat achter. Maar langzamerhand gingen ook cliënten en patiënten steeds meer waarde hechten aan hun eigen inbreng in het zorg- en hulpverleningsproces. De positie van de medezeggenschap van cliënten en patiënten kreeg een stimulans in het midden van de jaren negentig met de invoering van een aantal wetten. De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO, 1995) die de relatie tussen hulpverlener en cliënt regelt, heeft daarin veel betekend. Net zoals de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ, 1995) waarin de rechtspositie van de cliënt is versterkt en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ, 1996) die instellingen verplicht een cliëntenraad in te stellen.

In eerste instantie zien we de groeiende eigen inbreng vooral bij chronisch zieke mensen en ouderen die door de vergrijzing en de verbetering van de gezondheidszorg in aantal toenemen. Beide groepen maken structureel gebruik van de zorg en kunnen uit eigen ervaring goed de knelpunten aangeven. Zij moeten leren omgaan met hun beperking of aandoening, dus staan zij zelf met hun eigen inbreng centraal in het zorgtraject. De laatste tien

jaar zien we ook steeds meer andere groepen die hun stem laten horen. Denk aan de minder georganiseerde en meer kwetsbare groepen, zoals mensen met psychiatrische problemen, dak- en thuislozen en mantelzorgers. Ook voor instellingen wordt het steeds belangrijker te weten wat de cliënt wil. Mede door de marktwerking worden instellingen gedwongen meer vraaggestuurd te werken en de concurrentie met andere instellingen aan te gaan. De cliënt wordt daarmee klant in de zorgsector, waardoor het steeds crucialer wordt te weten wat de vraag van de klant is en daarbij aan te sluiten.

Wmo: horizontale verantwoording

Een belangrijke ontwikkeling die vooral het burger- en cliëntperspectief binnen het overheidsbeleid een stimulans heeft gegeven, is de komst van de Wmo in 2007. Begrippen als *civil society*, eigen kracht en burgerschap zijn gemeengoed geworden, resulterend in meedoen aan de samenleving en die gezamenlijk vormgeven. Mensen willen zelf de regie over hun eigen leven kunnen voeren en een stem hebben in de zorg die ze geboden krijgen of in hun leefomgeving. Toen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo bij de gemeente kwam, bracht deze nieuwe taak ook een nieuwe vorm van rekenschap afleggen met zich mee: horizontale verantwoording. De gemeente legt hierbij meer dan voorheen verantwoording af aan haar burgers over het gevoerde beleid op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

Beleidsparticipatie binnen instellingen en binnen overheidsbeleid lijken door het verschil in context van elkaar te verschillen, maar de huidige ontwikkelingen en uitvoeringspraktijken zijn zeer vergelijkbaar. Daarom

wordt in dit hoofdstuk geen specifiek onderscheid tussen instellings- en overheidsparticipatie gemaakt. Wel ligt de nadruk op beleidsparticipatie in de Wmo gezien doel en doelgroep van deze publicatie.

12.2 De diverse vormen en maten

Zowel cliëntengroepen als overheids- en maatschappelijke organisaties zijn bezig met het vormgeven van beleidsparticipatie. Dit doen zij op uiteenlopende manieren om zoveel mogelijk burgers, cliënten en patiënten te bereiken. Om gradaties van participatie weer te geven, wordt veel gebruik gemaakt van participatieladders. Voor beleidsparticipatie wordt tegenwoordig de participatieladder van Edelenbos e.a. uit 2006 het meest gehanteerd. In hoofdstuk 5 worden de verschillende instrumenten per trede benoemd. De ladder zelf bestaat uit vijf treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Onderzoek van MOVISIE naar cliëntenparticipatie heeft aangetoond dat op de eerste vier treden een diversiteit aan vormen in praktijk wordt gebracht. Op het niveau van meebeslissen komt cliëntenparticipatie veel minder vaak voor, met uitzondering van een aantal zelfbeheerinitiatieven op het terrein van onderhoud en inrichting van de wijk en in de maatschappelijke opvang. Hierna worden de eerste vier treden van de ladder verder uitgewerkt en toegepast op beleidsparticipatie door kwetsbare mensen.

Informeren

Bij de eerste trede, informeren, staat centraal dat de een de ander op de hoogte stelt. De gemeente informeert haar burgers over nieuwe wetgeving, regelingen, projecten en initiatieven. Andersom informeren burgers de gemeente

over opgedane ervaringen en problemen. Informeren krijgt vorm op bijeenkomsten waar de doelgroep bij elkaar komt. Maar ook via de media of met ludieke acties worden publiek en politiek geïnformeerd. Een alternatieve manier om gemeente of burgers te informeren, is de productie van film of theaterstukken die bijvoorbeeld de problematiek en het leven van een bepaalde doelgroep in beeld brengen. Ook kan de gemeente meldpunten openstellen waar burgers terecht kunnen voor informatie en het doorgeven van signalen. Deze signalen gaan vaak over knelpunten of misstanden in beleid of hulpverlening. Ze kunnen een sterk katalyserende werking hebben richting de politiek en de hulpverlening. Informeren is dan ook een belangrijke eerste stap in beleidsparticipatie. De doelgroep of de problematiek moet in beeld zijn, gehoord worden en op de politieke agenda staan.

Raadplegen

Het kenmerk van de tweede trede, raadplegen, is dat de beleidsmaker informatie wil verzamelen over wat er speelt en wat er nodig is voor een specifieke groep burgers. Wat er daarna met deze informatie gebeurt, is voor de geraadpleegde burgers vaak onduidelijk. Burgers kunnen in groepsverband maar ook individueel geraadpleegd worden middels tevredenheidsonderzoeken, thermometers en enquêtes. Groepsraadpleging krijgt vaak de vorm van bijeenkomsten voor en met mensen uit de doelgroep zoals panels, focusgroepen of huisvergaderingen. Een andere manier is met burgers meelopen in hun wijk of door de instelling waar zij verblijven. Maar ook vormen van *e-participatie* zijn in opkomst via virtuele werelden en contactsites zoals Hyves en LinkedIn. Overigens bestaat de hoofdmoot toch vooral uit rationele, meer cognitieve

vormen van beleidsparticipatie, waar de mondige burger met zelfvertrouwen zijn standpunt duidelijk kan maken. De kwetsbare GGZ-cliënt, de jongere met een verstandelijke beperking of de eenzame oudere kunnen mogelijk beter uit de voeten met meer creatieve, belevingsgerichte manieren van raadpleging die langzaam in opkomst zijn. Ook vormen van e-participatie kunnen het voor mensen met fysieke of psychische beperkingen makkelijker maken om te participeren vanuit een veilige setting.

Adviseren

Op de derde trede, adviseren, vinden we vooral reguliere vormen van beleidsparticipatie zoals Wmo- en cliëntenraden en overlegplatforms. Er is sprake van een structurele wisselwerking met de beleidsmakers. De doelgroepen hebben via de raden en platforms een vaste plek aan de overlegtafel. Beleidsmakers leggen aan raden beleidszaken ter advisering voor, en de raden kunnen zelf punten aandragen, signaleren en ongevaagd advies geven. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop ze beleidsparticipatie in het kader van de Wmo vormgeven, maar de meeste gemeenten hebben een Wmo-raad opgericht. In een kwart van de gemeenten zijn de leden van de Wmo-raad burgers of cliënten die op persoonlijke titel zitting hebben en (ervarings)deskundig zijn. Bij een derde van alle gemeenten bestaat de Wmo-raad uit afgevaardigden van lokale cliënten- en belangenorganisaties. Zij vertolken de stem van de achterban. In de overige gevallen bestaat de Wmo-raad zowel uit leden op persoonlijke titel als afgevaardigden van lokale cliënten- en belangenorganisaties. In een enkele gemeente hebben naast de genoemde partijen ook aanbieders van zorg-, welzijns-, sport- en/of culturele voorzieningen zitting in de Wmo-raad.

Deze adviserende vormen vragen relatief veel tijdsinvestering van participerende burgers. De participanten voelen zich over het algemeen thuis in overlegstructuren en hebben daarvoor de nodige cognitieve en sociale vaardigheden in huis. Bepaalde groepen burgers, zoals jongeren en ook sommige meer kwetsbare burgers, voelen zich minder vaak aangetrokken tot deze vormen van participatie.

Coproduceren

Coproduceren is de vierde trede, en daar vinden we vooral voorbeelden van een procesaanpak van beleidsparticipatie die via informeren en raadplegen leiden tot adviseren en coproduceren. Het gaat hier vooral om manieren van bewonersparticipatie waarin met burgers gewerkt wordt aan verbetering van de woonomgeving. De verschillende stappen worden dan niet los van elkaar ingezet, maar als een samenhangend geheel. De gemeente informeert wijkbewoners over nieuwe plannen en raadpleegt ze om een beeld te krijgen van hun wensen, twijfels en ervaren knelpunten. Deze wensen en knelpunten worden omgezet in een aantal scenario's of oplossingsmogelijkheden waarover de bewoners kunnen adviseren. De bewoners zijn coproducent in de uiteindelijke realisatie van de gekozen oplossingsrichting. De verschillende stappen van beleidsparticipatie zijn zo terug te vinden als fasen in een methode of ingebed in een project. Op andere beleidsterreinen of binnen zorg- en welzijnsinstellingen is deze procesaanpak veel minder te zien.

Invloed van Wmo-raden

Door de komst van de Wmo en de opkomst van Wmo-raden is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar het functioneren van deze raden. De invloed is echter nog

nauwelijks onderzocht. In recent onderzoek van MOVISIE wordt een onderscheid gemaakt tussen formele invloed, beleefde invloed en feitelijke invloed. Formele invloed is vastgelegd in afspraken en verordeningen. Hierin staan de afspraken met de gemeente over bijvoorbeeld de rol en taken van de Wmo-raden, de vorm van ondersteuning die zij van de gemeente krijgen, de aard van het advies (gevraagd of ook ongevraagd) en de terugkoppeling over uitgebrachte adviezen. Niet altijd zijn de formele afspraken even duidelijk en vaak is er ruimte voor verschillende interpretaties. Ook blijken formele afspraken niet altijd strikt nageleefd te worden, bijvoorbeeld omdat de adviespraktijk een andere werkwijze vraagt. Beleefde invloed staat voor de invloed die leden van Wmo-raden denken te hebben. Niet alleen het onderzoek van MOVISIE, maar ook de Wmo-evaluatie door het Sociaal Cultureel Planbureau en onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut laten zien dat Wmo-raadsleden zich doorgaans serieus genomen voelen. Ze hebben de indruk dat ze gemeentelijk beleid in een gewenste richting kunnen beïnvloeden. Goed contact met een gemeentelijke beleidsambtenaar en liefst ook met een wethouder, spelen een rol bij de beleving van invloed. Feitelijke invloed is het moeilijkst te bepalen. Hiervoor zijn verschillende redenen. Beleidsontwikkeling heeft vaak een lange doorlooptijd met verschillende fasen, en adviezen worden vaak verwerkt in ambtelijke stukken. De inbreng van een Wmo-raad is dan vaak niet meer te traceren. Overigens blijkt dat gemeenten Wmo-raden vaak ook niet laten weten wat er met hun adviezen gebeurt. Soms is het heel duidelijk. Dan wordt het advies als bijlage opgenomen bij een beleidsvoorstel aan de gemeenteraad. Maar het lijkt erop dat dit eerder uitzondering dan regel is. Het vaststellen van feitelijke invloed is

ook om een andere reden lastig. Want waar ligt de norm? Wanneer ieder advies wordt overgenomen? Dat kan de bedoeling niet zijn aangezien een gemeentebestuur met meer belangen rekening moet houden dan die van de doelgroepen van Wmo-beleid. Dat bredere belang wordt ook vertegenwoordigd door de gemeenteraad.

Invloed van andere vormen

Beleidsparticipatie bestaat natuurlijk uit meer dan Wmo-raden. Van incidentele vormen van beleidsparticipatie zoals informeren en raadplegen, is de invloed ook zeer lastig vast te stellen. En naar de effectiviteit van andere alternatieve vormen van beleidsparticipatie onder de Wmo is, voor zover ons bekend, nog helemaal geen onderzoek gedaan. Maar er is wel, zoals hoofdstuk 5 ook laat zien, een langere ervaring met beleidsparticipatie op andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals wijkontwikkeling, infrastructurele werken, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Zowel gemeenten als Wmo-doelgroepen zouden meer gebruik kunnen maken van de inzichten die in deze sectoren zijn opgedaan.

12.3 Beleidsparticipatie verbreden

Met de komst van de Wmo is er in gemeenten zoals gesteld, veel aandacht uitgegaan naar de vorming van Wmo-raden. Vaak gebeurde dit door een herschikking van reeds aanwezige doelgroepraden, zoals ouderen- en gehandicaptenraden. Op dit moment zien we behoefte ontstaan aan Wmo-beleidsparticipatie die deze traditionele doelgroepen overstijgt. Deze wens komt voort uit een aantal ontwikkelingen en dilemma's waarmee gemeenten, Wmo-raden en cliënten(organisaties) te maken krijgen. Ten eerste blijken in de huidige adviesstructuur sommige groepen

burgers structureel buiten de boot te vallen. Ten tweede is er in het beleid sprake van een verschuiving van vooral aandacht voor mensen met een beperking naar alle doelgroepen van de Wmo, inclusief niet- of minder kwetsbare burgers. Hierdoor wordt bredere beleidsparticipatie vanuit welzijn, sport en wijken en dorpen noodzakelijk. Ten derde verschuift het accent naar een brede adviesrol voor de Wmo-raad in plaats van de rol van belangenbehartiger van specifieke doelgroepen. Om te kunnen beoordelen in hoeverre alle burgers kunnen meedoen in de samenleving, wordt het belangrijker om uiteenlopende contacten met diverse groepen in de samenleving te hebben. Hieronder gaan we iets uitgebreider in op deze ontwikkelingen en dilemma's.

Groepen burgers buiten beeld

We spreken momenteel van goed beleid en goede zorg wanneer het cliëntenperspectief hierin een plek heeft. Dat is een enorme verschuiving in vergelijking tot twintig jaar geleden. Tegelijkertijd moeten we constateren dat veel groepen in de samenleving nog buiten beeld blijven. Dat heeft te maken met het feit dat beleidsparticipatie vooral vorm krijgt via officiële adviesorganen en overlegstructuren. Er is binnen instellingen en binnen de overheid sprake van een formele adviesstructuur waarbinnen cliënten/patiënten en burgers kunnen participeren. Groepen die zich daar niet toe aangetrokken voelen of toe in staat achten of die minder georganiseerd zijn, vallen daarmee buiten de boot. Uit de evaluatie van de Wmo door het SCP in 2010 blijkt dat per Wmo-raad gemiddeld zes tot zeven doelgroepen zijn vertegenwoordigd. De traditionele belangengroepen, zoals ouderen en mensen met een lichamelijke beperking, zijn over

het algemeen goed vertegenwoordigd en ook mantelzorgers en vrijwilligers zijn vaak lid. Jongeren, chronisch zieken, cliënten van sociale zaken, vrouwenorganisaties, verslaafden, migranten en daklozen maken aanzienlijk minder vaak onderdeel uit van een Wmo-raad, en slachtoffers van huiselijk geweld komen in vrijwel geen enkele Wmo-raad voor. Soms hebben de leden en de gemeente hard gewerkt aan het vinden van een vertegenwoordiger van een van deze doelgroepen, maar leverde dit geen positief resultaat op. Het uitblijven van directe vertegenwoordiging in een Wmo-raad hoeft overigens niet altijd ten koste te gaan van de belangenbehartiging van een groep. Er zijn Wmo-raden die op verschillende, meer informele manieren de belangen van een ontbrekende doelgroep in kaart trachten te brengen; via werkbezoeken, door themamiddagen te organiseren en cliëntenorganisaties te bezoeken die niet in de raad zijn vertegenwoordigd. Niet alleen in de Wmo, maar ook bij cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid is het ontbreken van groepen zichtbaar in de vertegenwoordiging in de raad (zie hoofdstuk 9).

Naar (burger)beleidsparticipatie

Ook zien we een verschuiving van cliëntenparticipatie naar beleidsparticipatie, waarmee het bereiken en betrekken van alle verschillende groepen in de samenleving des te belangrijker wordt. In de eerste fase van de Wmo werd aan cliënten vooral advies over praktische zaken gevraagd, zoals de omzetting van de Wet voorziening gehandicapten (Wvg), zorgzaken als het regelen van huishoudelijke hulp en de inrichting van het Wmo-loket. De term cliëntenparticipatie was passend, want het ging om burgers die direct cliënt zijn van de

Wmo, en afhankelijk van individuele voorzieningen. Dit waren ook vaak leden van een Wmo-raad of een doelgroepplatform. Nu deze zaken grotendeels geregeld zijn, is er sprake van een volgende fase waarin de nadruk veel meer ligt op het meedoen en het realiseren van een toegankelijke samenleving, en veel minder op beperkingen en voorzieningen. De term cliëntenparticipatie wordt hiermee langzamerhand vervangen door de bredere term (burger)beleidsparticipatie, waar het niet meer specifiek gaat om cliënten maar veel meer om burgers in het algemeen. Brede beleidsparticipatie vanuit welzijn, sport, cultuur en integratie, maar ook uit de hoek van dorpen en wijken wordt daarmee noodzakelijk.

Brede advisering

In de advisering van burgers aan de gemeente komt meer en meer de vraag centraal te staan in hoeverre het beleid bijdraagt aan meedoen in de maatschappij, aan sociale cohesie en aan een inclusieve samenleving. In die ontwikkeling is de Wmo-raad geen specifieke belangenbehartiger meer, maar een brede adviseur. De raad signaleert meer collectieve knelpunten, over de doelgroepen heen, en neemt deze mee in het advies aan de gemeente. Dit is een belangrijk verschil met het recente verleden toen er vooral input werd geleverd door cliënten- en belangenorganisaties. Tegelijkertijd worstelen Wmo-raden met hun huidige samenstelling en competenties, en er is behoefte aan reflectie op hun rol. Is die brede adviesrol wel wenselijk en haalbaar voor Wmo-raden? De huidige samenstelling van de Wmo-raad lijkt daarvoor te smal. Bredere advisering in plaats van belangenbehartiging houdt in dat leden van de Wmo-raad

over hun persoonlijke ervaringen heen moeten kunnen kijken om het grotere geheel in beeld te hebben. Om te weten hoe beleid uitpakt in de praktijk, zijn specifieke competenties en uiteenlopende contacten in de samenleving nodig, en dan gaat het dus niet alleen meer om contacten met de eigen doelgroep. Het contact moet breder, met diverse groepen in de samenleving. De term ‘achterbanraadpleging’ is daarmee ook in de klassieke betekenis steeds minder van toepassing. De raadpleging is gericht op alle burgers en moet op een effectieve wijze gebeuren. Hierbij zijn contacten met ontbrekende doelgroepen onmisbaar voor het advieswerk.

12.4 De toekomst

De noodzaak om te verbreden en meer kwetsbare en minder georganiseerde groepen te bereiken, heeft een aantal belangrijke consequenties voor gemeenten, Wmo-raden, belangenorganisaties en burgers. De vraag naar meer creatieve en flexibele benaderingen en een open evaluatie van de huidige Wmo-adviesstructuur dringt zich op. En het steeds groter en breder wordende appèl op burgers om mee te denken en mee te praten over beleid heeft ook gevolgen: wat vraagt dit van burgers (en van gemeenten)? Is dit wel realistisch en haalbaar?

Wmo-adviesstructuur toe aan onderhoud

De vraag waar een gemeente voor staat, is hoe zij haar Wmo-adviesstructuur kan uitbreiden naar andere groepen, wetende dat veel groepen niet zullen participeren in die formele structuur. In de praktijk zien we dat veel gemeenten zoeken naar oplossingen binnen het formele structuurdenken. Bijvoorbeeld door Wmo-raden met

andere raden samen te voegen, zoals die van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of Wet werk en bijstand (WWB). In hoofdstuk 9 is een succesvol voorbeeld van een gecombineerde Wmo-raad beschreven. Ook het bouwen van structuren van thema- en achterbangroepen om Wmo-raden heen komt voor. Maar in de praktijk ontstaan de nodige problemen in communicatie, achterbanraadpleging en het levend houdend van deze groepen.

De vraag of de huidige Wmo-adviesstructuur wel ingericht is op de verschuiving van cliënten- naar (burger) beleidsparticipatie is zeker gerechtigd, gezien alle knelpunten. En als het antwoord nee is, heeft het dan zin om te schaven aan deze structuur om hem passend te maken voor de nieuwe situatie? Of moeten we de huidige structuur overboord gooien en op zoek gaan naar iets nieuws? Hoe dan ook. De tijd is meer dan rijp voor een open discussie over de huidige Wmo-adviesstructuur. Eerst maar eens terug naar de gezamenlijke opdracht: hoe kunnen we burgers, ook diegenen die kwetsbaar en moeilijk bereikbaar zijn, zo goed mogelijk betrekken bij het beleid? En hoe kunnen we toewerken naar een structuur waarin ruimte is voor flexibiliteit, creativiteit en diversiteit en structurele mogelijkheden om buiten de gebaande advieswegen mee te denken en invloed uit te oefenen? Deze discussie kan op landelijk niveau ideeën en scenario's opleveren, maar moet voor de uitwerking vooral lokaal gevoerd worden. Op de agenda kan dan de samenstelling en de rol van de Wmo-raad, ook in relatie tot de gemeenteraad en andere adviesraden zoals WSW- en WWB-raden en gehandicaptenplatforms. Wat zijn de voor- en nadelen om bepaalde raden samen te voegen? En als een Wmo-raad

een bredere adviesrol gaat vervullen, wie behartigt dan de specifieke belangen van doelgroepen? Omdat er een Wmo-raad is, komt het regelmatig voor dat bijvoorbeeld het gehandicaptenplatform geen (formele) positie meer heeft en daarmee ook geen overlegmoment meer heeft met de wethouder. Een ander onderwerp: hoe kunnen gemeente en adviesraden andere groepen burgers ontmoeten en betrekken, die zij maar weinig aan hun vergadertafel zullen treffen? En dan niet incidenteel, maar structureel, aangezien het voor het beleids- en advieswerk belangrijk is om voortdurend te weten wat er bij burgers speelt. Dit vraagt om meer tijd en ruimte voor alternatieve vormen van beleidsparticipatie met een creatieve en actieve benadering.

Deze nieuwe vormen betekenen werk aan de winkel voor beleidsmakers die echt aan de slag willen met cliëntenparticipatie. Het wordt de kunst om adviezen op tijd in te winnen en de resultaten uit de verschillende creatieve vormen van participatie te vertalen naar actiepunten voor beleid. De ambtenaar is daarmee de schakel tussen beleid en praktijk, maar hoeft dit niet in zijn eentje te doen. Deze schakelfunctie kan gedeeld worden met mensen op vooruitgeschoven posities, zoals ondersteuners van een Wmo-raad of begeleiders van specifieke doelgroepen.

Introductie creatieve en beleavingsgerichte vormen

Om dichtbij de beleving van mensen te komen en ook andere groepen burgers te bereiken en te betrekken, bieden creatieve vormen van raadpleging veel mogelijkheden. Dit is al heel gewoon bij de ontwikkeling

Creatieve vormen

Ondanks de vele inspanningsmogelijkheden ontwikkelen nog veel beleidsmakers diensten en producten zonder de burgers en cliënten daarbij vanaf het eerste begin te betrekken. In het gunstigste geval laten zij hun prototypen door burgers en cliënten testen, maar meestal kunnen deze groepen hun ervaringen met bestaande producten en diensten pas achteraf evalueren. En dan nog worden doorgaans alleen conventionele technieken gebruikt zoals interviews, enquêtes, observaties en panels. Er zijn echter genoeg creatieve methoden ontwikkeld om burgers en cliënten vanaf de start bij het ontwerpproces te betrekken. Deze methoden hebben twee eigenschappen. Ten eerste ligt er minder nadruk op de verbale en cognitieve inbreng van de deelnemers, waardoor ook burgers met een verstandelijke handicap of analfabete burgers kunnen meedoen. Ten tweede is de alledaagse ervaring van burgers en cliënten het uitgangspunt. Een overkoepelende term voor deze nieuwe methoden is *contextmapping*, maar soms wordt er ook wel een andere term voor gebruikt: *cultural probes*.

Contextmapping is een verzameling van instrumenten (gereedschapskist) die mensen zelf kunnen inzetten om zicht te krijgen op de situatie in hun alledaagse leven. Het doel hiervan is om de belevingswereld van het individu zichtbaar, hoorbaar en voelbaar te maken. Hiermee kunnen zij signalen kenbaar maken en inzichten geven voor nieuw te ontwikkelen producten en diensten van gemeenten en instellingen. In de gereedschapskist zitten instrumenten zoals een camera, dagboek/ervaringsboek, memorecorder, ansichtkaarten, fotoalbum/plakboek en plattegronden.

Een korte toelichting op een aantal mogelijkheden:

- In de visuele prikkelmethode, brengen bewoners met behulp van foto's hun woon- en leefomgeving in beeld, waardoor inzicht ontstaat in de belevingswereld van bewoners: wat ervaren ze als knelpunten en tekortkomingen en wat waarderen zij?
- In de dagboekmethode houden cliënten gedurende een periode (minstens een volle week) een dagboek bij over hun ervaringen met een dienst, een voorziening of een product. Hierna worden de dagboeken verzameld en geanalyseerd. De uitkomsten kunnen ook gebruikt worden als input voor panelgesprekken.
- In de schilderijmethode komen wensen en ideeën van specifieke groepen over het (zorg)aanbod letterlijk en figuurlijk in beeld. Deze methode is bij uitstek geschikt om zowel 'zwijgers' als 'praters' in een groep aan het woord te laten, en is ook erg bruikbaar bij meer emotioneel beladen situaties.
- Ook de inzet van het Internet zoals beschreven in hoofdstuk 5 is in opmars en kan voor bijvoorbeeld doven of voor mensen die sterk aan huis zijn gebonden, een manier zijn om betrokken te worden.

van commerciële producten en diensten, maar wordt nog weinig toegepast in het veld van beleidsparticipatie ondanks de gebleken geschiktheid voor groepen mensen die kwetsbaar of moeilijk te bereiken zijn. Voor gemeenten en instellingen zijn deze belevingsgerichte vormen nog relatief onbekend. Bovendien vraagt het van beleidsmakers ook de bereidheid om een nieuwe weg in te slaan. Gelukkig doen beleidsmakers dat hier en daar ook. En met succes. Zo kreeg de gemeente Den Haag voor het project Foto-onderzoek vertelt een eerste prijs voor een vernieuwende aanpak. Maar over het algemeen is er nog wat weerstand te overwinnen tegen methoden die er zo op het oog wat ongestructureerd uitzien en meer op knutselen in een hoekje lijken dan de methoden die beleidsmakers gewend zijn.

De grens aan burgerbevraging

Duidelijk is dat burgers, meer en minder kwetsbaar, op allerlei niveaus (kunnen) meedenken over het leven in de buurt en in de instelling en over de zorg en ondersteuning die zij ontvangen. Maar burgers krijgen ook vragen over de uitwerking van de Wmo, over Europese aanbestedingstrajecten, de koers van een instelling en de inhoud van behandelrichtlijnen en wetenschap-

pelijk onderzoek. Rijst de vraag aan burgers om te participeren in beleid niet zo langzamerhand de pan uit? Laten we ons vooral gaan afvragen of het relevant is dat burgers over al deze onderwerpen meedenken. Beleidsparticipatie kost voor zowel de overheid en instellingen als burgers, cliënten en hun organisaties zoveel tijd, geld en energie. Dit zijn schaarse middelen waarmee zorgvuldig moet worden omgesprongen. Zeker als het gaat om kwetsbare groepen met een beperkte belastbaarheid. Maar het speelt daar niet alleen. Stevenen we af op een organisationele burn-out bij cliënten en cliëntenorganisaties, zoals Margo Trappenburg, bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam zich retorisch afvraagt? Het zijn vaak de mondige en actieve burgers die zich inzetten, maar zij worden vervolgens ook overvraagd omdat er meer onderwerpen zijn dan actieve burgers. Zijn alle onderwerpen even belangrijk en geschikt om over mee te praten als burger of cliënt? En voelen burgers zich aangetrokken tot al die onderwerpen? Uit onderzoek weten we inmiddels dat burgers vooral willen meedenken over onderwerpen die dichtbij liggen, in de directe leefwereld waar zij dagelijks mee te maken hebben en hun ervaringskennis voor in kunnen zetten. Daar ligt de sleutel.

Leer elkaar kennen

Als je mensen wilt laten participeren is het heel belangrijk dat er een vorm van begeleiding komt voor de kwetsbare groepen om dit ook te kunnen doen. Straatadvocatuur is bijvoorbeeld een geweldige manier om mensen laagdrempelig en breed ondersteuning te geven. Mensen krijgen hun eigen leven meer in handen en hebben ruimte en lucht om meer, beter of anders te participeren. Mijn wens is dat gemeenten en instellingen meer contact zoeken met cliënten en de moeite nemen om de wereld van dak- en thuislozen te leren kennen en begrijpen. Als je elkaar leert kennen, heb je meer (wederzijds) begrip en motivatie om de problemen aan te pakken.

Wat ik zorgwekkend vind, is dat er binnen bestaande Wmo-raden mensen zijn die het lastig vinden dat kwetsbare groepen ook meepraten. Er bestaat een hardnekkig vooroordeel over deze doelgroepen. Dan is het moeilijk om als gelijkwaardige partners aan tafel te zitten. Gemeenten en instellingen moeten dit beter ondersteunen en faciliteren. In Leeuwarden is naast de Wmo-raad een aparte adviesraad voor de prestatievelden 7 (maatschappelijke en vrouwenopvang), 8 (openbare geestelijke gezondheidszorg) en 9 (verslavingsbeleid) ingesteld waarvan ik voorzitter ben. We bekijken het beleid en proberen de cliënten erbij te betrekken. We kijken vooral naar de thema's die belangrijk zijn voor de achterban. Ik zou willen dat er in elke gemeente zo'n adviesraad komt, want het is belangrijk dat het beleid is gericht op de mensen waar het over gaat. Om dat voor elkaar te krijgen, is het logisch dat je die mensen zelf betreft bij het maken van beleid.



Sylvia Mac Gillavry, LOC Zeggenschap in Zorg en voorzitter Wmo-adviesraad prestatievelden 7, 8 & 9 Leeuwarden.

Participatie, zorg en ondersteuning

Terugblik

Aletta Winsemius, MOVISIE

Dit blok ging over participatie door en voor kwetsbare mensen. Aan de orde zijn maatschappelijke participatie en beleidsparticipatie gekomen. De hoofdstukken hebben laten zien dat het moeilijk is een duidelijke grens te trekken tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid. In feite is iedereen kwetsbaar, in die zin dat ons allemaal fysiek, sociaal of psychisch iets kan overkomen waardoor we (tijdelijk) afhankelijk zijn van zorg of hulp van anderen, al dan niet professioneel. We kunnen langere of kortere tijd in een kwetsbare situatie terecht komen (werkloos, burn-out). En niemand is alleen maar kwetsbaar; iedereen heeft ook krachtige of gezonde kanten. Deze constatering betekent niet dat het geen zin heeft de term kwetsbaarheid te gebruiken. Zeker wanneer kwetsbaarheid wordt opgevat als het gevolg van het voorkomen van meerdere problemen tegelijkertijd, kan de term behulpzaam zijn om die mensen in beeld te krijgen die tijdelijk dan wel structureel extra ondersteuning kunnen gebruiken.

De conclusie dat de grens tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid niet statisch en absoluut is, heeft gevolgen voor gemeentelijk beleid dat gericht is op de ondersteuning van kwetsbare mensen.

Kracht aanboren

Bij hulpverlening aan en ondersteuning van kwetsbare groepen is het primair van belang dat de concrete problemen worden opgelost. Huisvesting moet worden geregeld, of een regeling moet worden getroffen voor de afbetaling van schulden. Een verslaving moet hanteerbaar worden gemaakt, betaald werk gezocht of een uitkering geregeld. Kwetsbare mensen kunnen daarbij hulp gebruiken die hun eigenwaarde in tact laat of herstelt, die tot duurzame oplossingen leidt, en die verleend wordt vanuit een visie dat problemen niet los van elkaar aangepakt kunnen worden.

Krachtgerichte ondersteuning, zoals beschreven in hoofdstuk 10, kan worden ingezet voor de hulpverlening aan individuen en hun sociale systeem (gezin, familie). Daarnaast kunnen de mogelijkheden van hun sociale omgeving worden aangeboord. En in een omgeving op iets grotere

afstand kan bijvoorbeeld kwartier worden gemaakt. Krachtgerichte ondersteuning betekent niet: 'zoek het zelf maar uit'. Het gaat erom steeds weer te zoeken naar wat mogelijk is en wat nodig. Dit is een precaire balans die zorgvuldig manoeuvreren en schakelen vereist. Voor gemeenten valt het niet altijd mee die balans te hanteren. Zeker wanneer er sprake is van overlast, of de dreiging daarvan, is het moeilijk om oog te blijven houden voor het belang van degenen die overlast veroorzaken. En soms zal het ook simpelweg noodzakelijk zijn gewoon op te treden, zonder consideratie. Maar optreden alleen leidt zelden tot duurzame verbetering van de situatie, zoveel is inmiddels wel duidelijk.

Onderlinge hulp

Met de komst van de Wmo is er veel aandacht gekomen voor wat weerbare burgers meer kunnen doen voor kwetsbare burgers. Gemeenten vragen zich af hoe ze vrijwillige zorg en mantelzorg kunnen stimuleren. Daarnaast zouden ze hun blik kunnen richten op hulp die kwetsbare mensen elkaar bieden. De hoofdstukken in dit blok laten zien dat dit meer gebeurt dan we geneigd zijn te denken: in zelfhulpgroepen, via lotgenotencontact, maar ook gewoon als burens of buurtgenoten. Gemeenten kunnen deze vormen van contact ondersteunen bijvoorbeeld door ontmoetingsruimtes ter beschikking te stellen, of door de bekendheid van lotgenotencontact en zelfhulpgroepen te vergroten. Tegelijkertijd moeten de verwachtingen niet te hooggespannen zijn; onderlinge hulp laat zich moeilijk sturen.

Het tot stand komen van onderlinge hulp en informele zorg wordt gehinderd door vraagverlegenheid en handelingsverlegenheid, zoals in hoofdstuk 11 beschreven is. Deze kunnen worden overwonnen in veilige sociale netwerken. En wanneer iedereen, dus ook overheden, duidelijk maakt dat het geen schande is om hulp te vragen. De grote nadruk op zelfstandigheid en autonomie in onze maatschappij draagt er toe bij dat wij denken dat we altijd onszelf moeten kunnen redden. Dat is niet altijd het geval, we kunnen allemaal wel eens hulp gebruiken.

Van beleidsparticipatie naar burgerparticipatie

Ook in de beleidsparticipatie door en voor kwetsbare groepen zien we dat de grens tussen kwetsbaar en weerbaar vager wordt. Vooral van Wmo-raden wordt verwacht dat ze zich verbreden en niet alleen kwetsbare groepen vertegenwoordigen. De tijd van belangenbehartiging lijkt voorbij. Maatschappelijke ondersteuning gaat niet alleen over hulp aan kwetsbare mensen, het gaat over sociaal beleid in brede zin. Gemeenten en Wmo-raden zijn samen op zoek naar nieuwe

vormen en wegen om hierop te anticiperen. Om hun blik te verruimen en een relatie te ontwikkelen met alle facetten van lokaal sociaal beleid.

Overigens blijft het van belang om oog te houden voor de noden van specifieke doelgroepen. Generieke beleidsparticipatie mag niet tot gevolg hebben dat de stem van kwetsbare groepen niet meer wordt gehoord.

Een dubbel kanteling ofwel: inclusief beleid 2.0

De grens tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid is dynamisch en niet altijd even scherp. Wat betekent dit voor de inhoud van beleid en voor het beleidsproces? Voor de inhoud betekent het dat het uitgangspunt moet zijn dat mensen in verschillende fasen van hun leven verschillende behoeften hebben én dat mensen meerdere rollen tegelijkertijd vervullen. Zo kan iemand zowel hulpvrager zijn, als verlener van hulp ("Ik doe een beroep op respijtzorg, want de zorg voor mijn gehandicapte kind wordt te zwaar"). In verschillende gemeenten wordt gewerkt aan een andere manier van werken. De gemeenten die meedoen aan De Kanteling van de VNG bijvoorbeeld zetten eerste stappen in die richting bij de invulling van het compensatiebeginsel. De hulpvrager staat centraal.

Maar in wezen is een dubbele kanteling nodig, één waarbij kwetsbaarheid of weerbaarheid er eigenlijk niet meer toe doet. Maar waarbij de 'gemeentelijke inwoner' centraal staat, in al zijn facetten en in al zijn mogelijke rollen in de verschillende fasen van zijn leven. Deze dubbele kanteling kan gezien worden als een vorm van inclusief beleid die verder gaat dan het toegankelijk maken van de samenleving voor mensen met een beperking. Uiteindelijk gaat het om een inclusieve samenleving voor iedereen. Een samenleving die toegankelijk is voor mensen met een beperking is dat ook voor mensen zonder een beperking. Een samenleving die open staat voor mensen die anders zijn in uiterlijk of in gedrag, staat open voor iedereen. Een samenleving die er rekening mee houdt dat iedereen op zijn tijd hulp nodig heeft én hulp geeft, overkomt het niet dat het potentieel van kwetsbare mensen onbenut blijft of dat burgers worden overvraagd.

Tegenover de positieve voorbeelden in tal van gemeenten staan uiteraard minder goede ervaringen in andere. Deze komen voort uit de omvang en complexiteit van problemen, uit de afwezigheid van (financiële) mogelijkheden om te veranderen of uit het ontbreken van doorzettingsvermogen. De praktijk is weerbarstiger dan de theorie of het ideaal.



Slotbeschouwing

Participatie ontward

Marjet van Houten en Aletta Winsemius, MOVISIE

Inleiding

In dit boek zijn in twaalf hoofdstukken vele vormen van participatie de revue gepasseerd. Van participatie *voor* kwetsbare mensen tot participatie *door* kwetsbare mensen. Van meedenken over beleid tot mee-uitvoeren van beleid. Van participatie van jongeren tot ouderen. Maatschappelijke participatie, participatie via arbeid en in relatie tot zorg en ondersteuning. We hebben participatie als gegeven beschreven, en als streven; een streven van individuele burgers en van overheden. Er is geen poging gedaan het begrip participatie te vereenvoudigen, integendeel, we hebben de vele facetten van maatschappelijk meedoen laten zien. Hopelijk hebben we duidelijk gemaakt dat niet-participeren niet mogelijk is. Iedereen neemt deel aan de samenleving, het is praktisch onmogelijk om dat niet te doen. We hebben ook laten zien dat participeren niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Dat sommige mensen vele hindernissen moeten nemen voordat zij op een manier aan de samenleving kunnen deelnemen die past bij hun mogelijkheden, bij hun beperkingen en bij hun wensen en behoeften. En dat het ondersteunen en stimuleren van participatie geen sinecure is. Individuen, professionals, beleidsmakers, ieder heeft zijn eigen beelden, behoeften en belangen bij participatie. Deze verschillen kunnen elkaar stimuleren en tot positieve resultaten leiden. Maar ze kunnen elkaar ook behoorlijk in de weg zitten.

We hebben participatie ontrafeld, in stukjes uiteengelegd. En terwijl we dat deden werden tal van dwarsverbanden duidelijk. Dat is ook niet meer dan logisch. Want het onderscheid tussen verschillende vormen van participatie is vooral analytisch. Vanuit het individu beschouwd doen die verschillen er niet toe. Iedereen vervult verschillende rollen: als werknemer en vrijwilliger, als ouder, mantelzorger en cliënt, als lid van een bewonerscommissie of Wmo-raad, als werkzoekende, buurtbewoner en inburgeraar.

In deze slotbeschouwing laten we de diversiteit van participatie even voor wat het is. We focussen op de gemeenschappelijkheid van de hoofdstukken. Welke relevante vragen komen naar voren, met name voor gemeentelijke beleidsmakers? En welke aanpakken lijken te werken?

Leeswijzer

Als eerste vatten we in paragraaf 1 kort alle voorgaande hoofdstukken samen, als opfrisser van het geheugen. Vervolgens trekken we in paragraaf 2 een aantal lijnen door het hele boek aan de hand van dilemma's. Oplossingsrichtingen beschrijven we in paragraaf 3. Het laatste woord is in paragraaf 4 aan de belangrijkste doelgroep van dit boek, de gemeenten.

1. Samenvatting

De hoofdstukken in dit boek zijn in drie blokken gegroepeerd aan de hand van de volgende thema's: maatschappelijke participatie, arbeidsparticipatie en participatie in zorg en ondersteuning. Het vierde thema, beleidsparticipatie, kwam op drie verschillende plaatsen aan de orde. De blokken zijn voorafgegaan door het introductiehoofdstuk. Hierin is het begrip participatie verkend en geïdentificeerd; en presenteerden we het inhoudelijke kader van dit boek.

Het eerste blok ging over maatschappelijke participatie. In hoofdstuk 1 stond de betrokkenheid en inzet van Nederlanders in het verlengde van hun directe leefomgeving centraal. We noemen dat bewonersparticipatie. Deze vorm van participatie is zeer gevarieerd. In de basis gaat het om allerlei activiteiten van burgers om hun leefomgeving prettig te maken of te houden, schoon, veilig, rustig. Maar het gaat ook om burenhulp en andere vormen van onderlinge dienstverlening. Bewonersparticipatie is van alle tijden, al werd het niet altijd zo genoemd. Pas sinds het begin van deze eeuw houden overheden en maatschappelijke organisaties zich er nadrukkelijk mee bezig. Voor hen is het de kunst om een balans te vinden tussen de eigen agenda (bevoorwaarden sociale cohesie, het creëren van draagvlak) en de wensen en mogelijkheden van bewoners.

Ongeveer 4 miljoen Nederlanders zijn actief als vrijwilliger. Vrijwilligerswerk is daarmee een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Hoofdstuk 2 liet het brede palet van de activiteiten van vrijwilligers zien: in sportverenigingen en in de zorg, in culturele instellingen, in kerken, in de milieubeweging en in zelforganisaties. Nu is het nog zo dat je geen onderwerp kunt bedenken, of er is wel een club of vereniging voor. Of dat over 10 of 20 jaar nog zo is, is de vraag. Tal van ontwikkelingen zijn van invloed op het georganiseerd vrijwilligerswerk, zoals individualisering, globalisering en afname van het belang van gevestigde instituties. Tegelijkertijd verwachten vooral overheden veel van vrijwilligers, mede door de komst van de Wmo. Voor toekomstbestendig vrijwilligerswerk is het van belang dat vrijwil-

ligers en vrijwilligersorganisaties met hun tijd mee gaan en zich beraden op hun positie in de samenleving.

Participatiebeleid, zowel van overheden als van organisaties, is vaak gericht op specifieke doelgroepen. In hoofdstuk 3 stonden deze centraal. Maatregelen worden genomen om groepen te stimuleren en te betrekken, die ondervertegenwoordigd zijn in een bepaalde vorm van participatie. Jongeren, ouderen, allochtonen, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, evenals mensen met een beperking zijn veel voorkomende doelgroepen van participatiebevordering. Op welke doelgroepen de inspanningen gericht zijn, varieert in de tijd. Wat er nodig is om specifieke groepen te activeren, blijkt echter redelijk constant. Aansluiten bij hun belevingswereld, luisteren naar hun wensen en ze op hun eigen kwaliteiten aanspreken. De verschillen binnen deze groepen zijn vaak minstens zo groot als de verschillen tussen de groepen. Is diversiteitsbeleid niet meer op zijn plaats dan een doelgroepenbenadering?

Een heel specifieke doelgroep van participatiebeleid zijn inburgeraars. Sinds 1998 is met de Wet inburgering nieuwkomers inburgering nadrukkelijk een overheidszaak geworden. Beheersing van de Nederlandse taal wordt door velen gezien als een voorwaarde voor succesvolle inburgering. In de praktijk blijkt het echter veel belangrijker hoe de inburgeraar in het leven staat, zo liet hoofdstuk 4 zien. Ambitie, potentie en doorzettingsvermogen zijn doorslaggevend. De wens tot positieverbetering is een belangrijke stimulans om aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Gemeenten die het inburgeringproces willen ondersteunen doen er goed aan participatiebevordering breed op te vatten en inburgeraars daarin een plaats te geven naast anderen.

Vrijwel iedereen levert op de één of andere manier een bijdrage aan de samenleving. Betaald werk is een alomtegenwoordige vorm van participatie, de maatschappelijke standaard. In het tweede blok over het thema arbeidsparticipatie ging het om mensen die (nog) geen betaald werk hebben.

In hoofdstuk 6 ging de aandacht uit naar sociale activering. Deze vorm van activering wordt ingezet op het snijvlak van werk, inkomen, welzijn en zorg. Zichtbaar werd dat het door gemeenten zeer verschillend wordt gebruikt, namelijk zowel voor hele brede doelstellingen als voor specifieke doelgroepen. De verwachte resultaten worden steeds preciezer omschreven. Gemeenten staan in de vormgeving van hun sociale activeringsbeleid voor beleidskeuzes: vrijwillige of verplichte deelname, meer verbinding zoeken met zorg of met arbeid, of wellicht met beiden?

De verbinding van beleidsterreinen en het doel- en resultaatgericht invullen van sociale activering lijkt kansen te bieden voor het bevorderen van maatschappelijke én arbeidsparticipatie in tijden van bezuinigingen. Dat vraagt om doordachte keuzes.

Verbinding was ook een belangrijk thema in hoofdstuk 7, dat over participatie door re-integratie ging. De wereld van re-integratie blijkt nauw verweven met de werelden van welzijn en van sociale werkvoorziening. We zien dat de vraag om te participeren naar vermogen steeds groter wordt. De opvattingen veranderen over wat dat vermogen is. De scheidslijnen tussen doelgroepen vervagen en dat heeft consequenties voor de vormgeving van re-integratie. De werkpleinen zijn het meest zichtbare gevolg van een integrale aanpak.

We zien ook dat maatwerk in re-integratie belangrijk wordt. De invoering van individuele re-integratiebudgetten illustreren de tendens om steeds meer aan te sluiten bij iemands eigen motivatie.

De vraag om verantwoording van middelen maakt zicht op effectiviteit noodzakelijk. Gemeenten, re-integratiebedrijven en werkgevers op de arbeidsmarkt zijn met elkaar op zoek naar het antwoord: wat werkt voor wie en wanneer? Pas dan kunnen de juiste interventies ingezet worden om mensen duurzaam passend werk te bieden.

In hoofdstuk 8 stond arbeidsmatige dagbesteding centraal voor mensen die vanwege hun lichamelijke of geestelijke beperking niet in staat zijn betaald werk te verrichten. Arbeidsmatige dagbesteding geeft ze de mogelijkheid in een aangepaste omgeving te werken. We zagen dat deze vorm van participatiebevordering gaat veranderen door de verwachte bezuinigingen op de AWBZ. Naar alle waarschijnlijkheid wordt arbeidsmatige dagbesteding dan een verantwoordelijkheid voor gemeenten. De gemeente krijgt met een nieuwe doelgroep en met nieuwe samenwerkingspartners te maken. De rol die de gemeente op zich neemt kan variëren van regisseur tot organisator van dagbesteding.

Er is een groeiende druk op arbeidsdeelname en kwetsbare mensen willen zich graag naar vermogen kunnen ontwikkelen. Dit vraagt om de ontwikkeling van werkplekken waarin mensen kunnen werken naar vermogen en een ontvankelijke houding van de samenleving om deze mensen ruimte te bieden: kwartiermaken in arbeid.

In het laatste blok stond de kwetsbare burger centraal. Wat is er voor nodig dat kwetsbare mensen meer gaan participeren? En wat levert maatschappelijk meedoen op? Op deze vragen

werd in hoofdstuk 10 ingegaan. De conclusie is dat kwetsbare mensen meer kunnen dan we doorgaans denken en dat ze soms minder kunnen dan we hopen. Om te beginnen is het natuurlijk van belang dat gekeken wordt naar wat mensen niet kunnen en naar gebreken of tekorten die aangevuld moeten worden. Bij krachtgerichte ondersteuning wordt tegelijkertijd aandacht besteed aan wat mensen wél kunnen.

Wat nodig is in de ondersteuning lijkt tegenstrijdig: enerzijds helpen en beschermen, anderzijds zelfsturing stimuleren en ondersteunen. Van groot belang is het mobiliseren van een sociaal netwerk rondom de cliënt. Dit kan bestaan uit familie of vrienden, maar ook uit lotgenoten of burens.

Participatie voor kwetsbare groepen stond centraal in hoofdstuk 11. Het gaat dan om vrijwillige zorg en mantelzorg, maar ook om burenhulp, vriendendiensten en maatjesprojecten. We constateren dat er zeer veel informeel gezorgd en ondersteund wordt in Nederland, niet altijd even zichtbaar. En ook dat veel informele zorg geleverd wordt door mensen die zelf meer of minder kwetsbaar zijn. Er zijn tal van ontwikkelingen die meer onderlinge hulp in de weg staan, zoals de individualisering en het streven om de arbeidsproductiviteit te verhogen. En er zijn daarnaast mechanismen die mensen ervan weerhouden om hulp aan te bieden, te vragen of te accepteren.

Drie van de twaalf hoofdstukken gingen over beleidsparticipatie, in ieder blok één. Al sinds decennia denken burgers mee over beleidsvoornemens. Bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening en bij volkshuisvesting. Met de komst van de Wmo heeft beleidsparticipatie in het sociale domein aan belang gewonnen. Door de wet krijgen gemeenten de opdracht om in de eerste plaats de doelgroepen - maar eigenlijk alle burgers - te betrekken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid dat gericht is op maatschappelijke ondersteuning. In de drie hoofdstukken kwamen achtereenvolgens aan de orde: beleidsparticipatie in het algemeen, cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid en beleidsparticipatie onder de Wmo. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat de grens tussen maatschappelijke participatie en beleidsparticipatie niet altijd even scherp is, zeker bij bewonersinitiatieven. Beleidsbeïnvloeding en mede-uitvoeren van beleid lopen dan in elkaar over. In de andere twee hoofdstukken (9 en 12) wordt benadrukt dat het van belang is dat beleidsparticipatie niet te eng wordt opgevat. Zowel het domein van de sociale zekerheid als dat van de maatschappelijke ondersteuning vertoont veel raakvlakken met andere domeinen en beleidsterreinen. Voor cliënten en andere doelgroepen is het van groot belang dat die raakvlakken centraler komen te staan, ook in de beleidsadvisering. Tot slot wordt met name in hoofdstuk 12 gewaarschuwd voor het overvragen van de burger. Beleidsparticipatie kost overheden, organisaties en burgers veel tijd, geld en energie.

Het is van belang nauwkeurig te kiezen wanneer, hoe vaak en over welke onderwerpen burgers geraadpleegd worden. Zodat mensen geïnteresseerd blijven en er geen 'organisationele burn-out' ontstaat bij cliënten en cliëntorganisaties, zoals Margo Trappenburg het noemt.

2. Participatiedilemma's

Wat valt op na lezing van de hoofdstukken in dit boek? Zijn er lijnen te trekken die de verschillende onderwerpen overstijgen? Wij denken van wel. Enkele lijnen hebben te maken met problemen of knelpunten bij participatie. Ze werpen licht op wat participatie compliceert of in de weg staat. Andere lijnen hebben juist te maken met oplossingen en met randvoorwaarden waaronder participatie tot stand kan komen. We behandelen knelpunten, oplossingen en randvoorwaarden aan de hand van een aantal dilemma's.

Kwetsbaar of weerbaar?

Met de komst van de Wmo zijn gemeenten meer aandacht gaan besteden aan de ondersteuning van kwetsbare burgers door weerbare burgers. Inwoners worden opgeroepen om zich in te zetten voor mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben. Op die manier hoopt met name de rijksoverheid de kosten van de formele zorg te beperken, nu en in de toekomst. Dit streven creëert een onderscheid tussen kwetsbare en weerbare burgers dat er eigenlijk niet is. Mensen zijn meestal niet hun hele leven even kwetsbaar. Bij sommigen is de kwetsbaarheid tijdelijk, bij anderen blijvend. Bovendien veranderen in de loop der tijd de opvattingen over wat kwetsbare mensen al dan niet kunnen, en daarmee ook de praktijk. Twintig jaar geleden konden we ons niet voorstellen dat mensen met het syndroom van Down bij de supermarkt zouden werken. Nu zijn zij daar regelmatig voor of achter de schermen aan de slag.

Weerbare mensen kunnen door allerlei omstandigheden in een kwetsbare situatie komen en kwetsbare burgers kunnen hun kracht ontwikkelen en weerbaar(der) worden. Het onderscheid tussen kwetsbaar en weerbaar brengt het risico met zich mee dat er geen oog meer is voor de krachtige kant van kwetsbare burgers en voor de kwetsbare kant van weerbare burgers. Met andere woorden: kwetsbare burgers kunnen meer dan je denkt. En tegelijkertijd zijn er ook grenzen aan de mogelijkheden van weerbare burgers.

De oproep aan weerbare burgers om zich meer in te zetten roept ook het beeld op dat kwetsbare burgers minder goed of niet voor zichzelf en elkaar kunnen zorgen. Niets is minder waar. Vaak

blijken juist kwetsbare mensen elkaar bij te staan. Niet alleen in lotgenotencontact of zelfhulp-groepen, maar ook in 1-op-1 contact door familie, buren of vrienden. Misschien is met name de term kwetsbaar aan herziening toe, in ieder geval in relatie tot informele zorg.

Krachtgerichte ondersteuning van participatie vraagt om eigen initiatief van kwetsbare burgers. Maar dat gaat niet vanzelf. Gemeenten en anderen blijken aan te lopen tegen wat het Verwey-Jonker Instituut in een recente publicatie de participatieparadox noemt. De paradox bestaat er uit dat kwetsbare burgers graag ondersteund willen worden bij het formuleren van hun ondersteuningsbehoeften en bij het vinden van passende voorzieningen. Terwijl de overheid ervan uitgaat dat mensen daar zelf actief naar op zoek gaan. Het beeld dat kwetsbare mensen van zichzelf hebben komt niet overeen met het beeld dat overheden voorstaan en zoals dat steeds vaker voorkomt in beleidsvisies.

Werken of zorgen?

De oproep aan weerbare burgers om zich meer in te zetten voor kwetsbare burgers roept ook het beeld op dat er op dit moment weinig informele zorg plaats vindt. Dat is geenszins het geval. Nederland kent zeer veel vrijwilligers die zich op de één of andere manier inzetten voor mensen die hulp of zorg nodig hebben. Ook zijn er honderdduizenden mantelzorgers. De grenzen aan de mogelijkheid om (meer) te participeren is een thema dat in vrijwel alle hoofdstukken aan de orde komt. Deze grenzen worden simpelweg bepaald door het aantal uren in een dag of in een week. De arbeidsproductiviteit moet omhoog om de economie op niveau te houden en om ook in de toekomst sociale voorzieningen als de AOW betaalbaar te houden. Iedereen moet meer uren werken en tot op hogere leeftijd. Mensen die nu nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt, moeten gestimuleerd worden en de kans krijgen om te gaan werken. Dit streven kan niet anders dan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van mensen om zich in te zetten voor de samenleving of voor een ander, naast de zorg voor gezin, huishouden, sport en andere vrijetijdsbesteding. De participatiegraad in Nederland is al hoog op het gebied van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Hoeveel ruimte zit er nog in de agenda's?

Tegelijkertijd zijn er ook veel mensen die geen betaalde arbeid (meer) verrichten. Wajongers, die graag aan het werk willen, maar voor wie het wel nodig is dat er rekening wordt gehouden met hun beperking. Volwassenen, die arbeidsongeschikt zijn geraakt maar wel bepaalde vormen van vrijwilligerswerk kunnen doen. Nieuwkomers, die eerst een inburgeringscursus moeten doen,

maar nu al iets voor een ander zouden willen betekenen. En natuurlijk de snel groeiende groep gepensioneerden die tot op steeds hogere leeftijd gezond blijft. Er is nog een schat aan sociaal kapitaal aan te boren. Het is de kunst om zowel aandacht te hebben voor de grote groep die al op vele manieren participeert als het potentieel aan te boren van die mensen die - soms tegen hun zin - aan de zijlijn staan.

Voor onszelf of voor een ander?

Los van de vraag of mensen wel meer kunnen participeren, is het natuurlijk ook mogelijk dat mensen niet meer willen participeren dan ze al doen. Zo zien we dat de belangstelling voor bepaalde vormen van vrijwilligerswerk tanende is (traditionele zorg). In de hoop maatschappelijke activiteit te bevorderen, zijn maatschappelijke stages ontwikkeld waardoor jongeren in contact komen met vrijwilligerswerk. Het is echter nog te vroeg om te kunnen zeggen of de stages dit beoogde effect ook werkelijk hebben. Jongeren maken duidelijk dat bepaalde vormen van maatschappelijke activiteit (politieke partijen, formele vrijwilligersorganisaties, vakbonden) niet meer bij hen passen. Joop Hazenberg schrijft er over in zijn column bij hoofdstuk 3. Werk lijkt een steeds dominantere plek in te nemen in het leven van jongeren. Is er nog wel ruimte voor andere vormen van participatie? Ontstaan er nieuwe vormen van betrokkenheid? Of bekommen jongeren zich minder of niet meer om anderen?

We zien dat bij een deel van de bevolking de tolerantie afneemt voor mensen die zorg behoeven, kwetsbaar of anders zijn, zoals daklozen, allochtonen, uitkeringsgerechtigden en homo's. "Ze moeten niet zeuren, niet op onze belastingcenten teren, gewoon doen en aan de slag gaan." Het is de keerzijde van de individualisering, ieder voor zich en niemand voor ons allen. Ook is er bij sommigen een sterke afkeer van overheidsbemoeienis. "Zij (de overheid) moet *ons* (burgers) met rust laten, onze eigen gang laten gaan, niet te veel regels opleggen." Een overheid die een beroep op ons doet (de maatschappij, dat ben jij) is voor hun een lachertje.

Sturen of volgen?

Ook maatwerk is een thema dat in meerdere hoofdstukken naar voren kwam. Voor het bevorderen van participatie is het belangrijk dat gemeenten en instellingen de burger, de doelgroep, de cliënt serieus nemen, goed luisteren naar wat hij nodig heeft en wat hij wil en goed kijken naar wat zijn mogelijkheden én belemmeringen zijn. Op alle aspecten van zijn leven. Wordt de klant daarmee ook koning? Overheden kunnen zich niet alleen maar laten

leiden door de wensen van burgers. Al was het maar omdat de ene burger iets heel anders wil of nodig heeft dan de andere. Het is de opdracht van de politiek, op welk niveau dan ook, om belangen af te wegen. Overheden moeten keuzes maken. Wat politici, beleidsmakers en burgers belangrijk en wenselijk vinden, kost altijd meer dan de aanwezige financiële mogelijkheden. En maatschappelijke doelen en individuele belangen komen niet altijd overeen, per definitie.

Ook professionals laten zich niet alleen leiden door de vraag van hun cliënten, van de doelgroepen waarvoor zij werken. Vanuit hun professionele kennis weten ze wat een effectieve aanpak is en wat een gewenste benadering. Natuurlijk, veel kennis hierover ontbreekt nog, ook wat participatiebevordering betreft. Maar de kennis en ervaring van veel beroepskrachten in zorg en welzijn is van doorslaggevend belang voor het slagen van een behandeling of voor het succes van een project. Het beeld dat professionals van cliënten hebben, rijmt niet altijd met het beeld dat zij van zichzelf hebben. Ze zien misschien de puinhoop niet, die hun leven is geworden. Ze overschatten hun mogelijkheden. Of onderschatten de alternatieven. Hulpverleners hebben gereedschap in handen om met dergelijke discrepanties om te gaan. En soms is ook dat ontoereikend.

De wens tot maatwerk en vraaggericht werken komt natuurlijk niet uit de lucht vallen. Het is een reactie op de nog steeds sterke oriëntatie van instellingen en professionals op hun eigen aanbod. Vanuit hun specifieke deskundigheid bieden ze ondersteuning aan, of stimuleren ze deelname aan de samenleving. Deze deskundigheid kan een eigen dynamiek tot gevolg hebben, waardoor de vraag en behoefte van de doelgroep naar de rand van het blikveld kan verschuiven. Gevolg is dat het aanbod niet meer aansluit bij de behoeften en wensen van de doelgroepen en dat zij zich niet (meer) herkennen in het aanbod. Meedoen voor iedereen kan pas dan realiteit worden wanneer fragmentatie van aanbod vermindert en wanneer de individuele participatiebehoefte van de cliënt of de klant uitgangspunt is bij hulp- en dienstverlening.

Duurzaam of snel resultaat?

Ondersteuning bij en met name bevordering van participatie is een proces van lange adem. Ook dat laten verschillende hoofdstukken zien. Zeker daar waar het de participatie betreft van mensen voor wie maatschappelijk meedoen het minst vanzelfsprekend is, zoals daklozen, langdurig

werklozen, mensen met meerdere problemen en belemmeringen of randgroepjongeren. Met name voor die mensen gaat (meer) maatschappelijke participatie vaak gepaard met een sterke persoonlijke ontwikkeling. Waarmee ook hun vragen veranderen.

Participatiebevordering van kwetsbare groepen wordt vaak gekenmerkt met wat we de illusie van de beheersbaarheid willen noemen. Als een individuele variant op de maakbare samenleving, wordt er nog vaak eendimensionaal gedacht over participatiebevordering. Meer vrijwilligers? Publiekscampagne! Meer actieve buurtgenoten? Buurtbarbecue! Minder mensen in de bijstand? Activeringstraject! Minder overlast van jongeren? Strenger straffen! Het lastige van dit type oplossingen is dat ze vaak op korte termijn wel effect hebben, maar dat weinig bekend is over het effect op lange termijn. Wél weten we dat tot dusver de huidige hulpverlening aan mensen met multiproblematiek vaak niet tot structurele oplossingen leidt. En sinds *De Rotonde van Hamed* van het Nicis Institute weten we ook hoe dat komt: het aanbod staat centraal en niet de mensen met hun problemen en belemmeringen.

Niet altijd is de tijd beschikbaar die nodig is om participatie duurzaam te bevorderen. Met name politici hebben de neiging om snel te reageren op incidenten en snel resultaten te willen zien. Hierdoor ontstaat wat Daniël Giltay Veth de projectencarrousel noemt. Met tijdelijk geld van overheden en fondsen worden tal van projecten uitgevoerd die een bijdrage zouden moeten leveren aan de verlichting, oplossing of preventie van een sociaal probleem. De opmars van het projectmatig werken stimuleert de beperkte spanwijdte van aanpakken en interventies. Natuurlijk zijn er nog steeds frontliniewerkers die investeren in goede relaties, in ontwikkeling en in processen in plaats van snelle resultaten. Maar de afrekening vindt plaats op het behalen van het gewenste projectresultaat, en niet op de nauwelijks meetbare ontwikkeling van een Marokkaanse jongen, een verslaafde man of een alleenstaande jonge moeder zonder werk.

Diverse studies laten zien dat bepaalde sociale problemen, zoals een minimale opleiding, werkloosheid, verslaving, armoede en opvoedingsproblemen erfelijk lijken, of buurtgebonden zijn. Soms maken deze problemen zo integraal deel uit van een traditie of een cultuur dat alle goede bedoelingen, creatieve oplossingen en hardnekkige betrokkenheid van frontliniewerkers nauwelijks effect lijken te hebben. Het enige dat dan helpt zijn langdurige relaties waardoor vertrouwen kan ontstaan en van tijd tot tijd hard aanpakken en flink sturen.

Voorbij de dilemma's

- * De grens tussen kwetsbaar en weerbaar is op zijn minst geleidelijk en zeker niet scherp.
- * Er ligt nog een schat aan sociaal kapitaal klaar om gevonden te worden, terwijl ook het gevaar van overvragen op de loer ligt.
- * De bereidheid om zich in te zetten voor een ander of de samenleving is bij sommigen groot, bij anderen zo goed als afwezig.
- * De wensen, behoeften en mogelijkheden van mensen vormen het uitgangspunt, zonder dat de klant koning is. Want overheden hebben hun eigen legitieme doelen en professionals hun expertise.
- * Duurzaam resultaat vergt soms een lange adem.

Zie hier de geschetste dilemma's in een notendop. Ze maken duidelijk voor welke keuzes gemeenten staan wanneer ze participatie van hun inwoners willen bevorderen. Er is niet één recept. Voor verschillende situaties, problemen en mensen zijn er verschillende oplossingen en aanpakken. Welke keuzes gemaakt worden is afhankelijk van de visie op participatie die ten grondslag ligt aan gemeentelijk beleid. Een visie geeft handvatten om met de dilemma's om te gaan.

3. Participeren naar vermogen

In de hoofdstukken worden niet alleen knelpunten aangedragen, maar ook oplossingsrichtingen. Er worden verschillende voorwaarden genoemd voor participatiebevordering. Aan de basis ligt het versterken van de eigen kracht van mensen, van (doel)groepen én van organisaties. In het verlengde daarvan zijn sterke sociale netwerken van belang, vooral voor kwetsbare mensen. Bij participatiebevordering is maatwerk essentieel, waarbij geluisterd wordt naar wensen en behoeften, en waarbij oog is voor beperkingen en mogelijkheden en voor diversiteit. De ondersteuning wordt geboden door vrijwilligers en andere informele helpers, maar zeker ook door beroepskrachten. De ondersteuning is duurzaam en gericht op de lange termijn. Er wordt niet steeds het wiel uitgevonden. Goede voorbeelden worden gevolgd en er wordt gebruik gemaakt van kennis over wat werkt. Om maatwerk te kunnen bieden, kijken organisaties die ondersteuning bieden over de grenzen van hun eigen aanbod. Ze zoeken samenwerking daar waar hun eigen aanbod ontoereikend is, of maar een deel van de vraag van de klant of de burger beantwoordt. Die burger of klant wordt niet van het kastje naar de muur gestuurd, noch aan zijn lot overgelaten.

Op dit moment beperkt participatiebevordering zich vaak tot bepaalde domeinen of doelgroepen. Het is specifiek gericht, terwijl maatwerk alleen mogelijk is wanneer integraal gewerkt wordt. Volgens de auteurs van *Integraal willen we allemaal?!*, een publicatie van ZorgmarktAdvies, zijn er voldoende aangrijpingspunten voor een integrale aanpak. Het blijkt dat verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning een vergelijkbare doelstelling hebben. En dat hulp wordt geboden door professionals die min of meer dezelfde opleiding en achtergrond hebben. Gemeenten kunnen effectiever werken door één integrale indicatie, door te sturen op samenhangende hulpverlening via cliëntprofielen en door af te rekenen op prestaties. *De Rotonde van Hamed* laat zien hoe publieke managers hun dienstverlening beter kunnen laten aansluiten op de wensen, behoeften, mogelijkheden én beperkingen van kwetsbare mensen. Het participatiewiel van MOVISIE biedt een kader om vanuit de burger gedacht tot een samenhangend en integrale visie te komen.

Het is niet alles goud wat er blinkt

Ideaalplaatjes. Zo zou het misschien ooit kunnen gaan. Op sommige plaatsen lijkt het erop dat die idealen verwezenlijkt worden. Maar er zijn ook beren op de weg. Als het om participatie gaat wordt er tegenwoordig veel verwacht van de burger, al dan niet kwetsbaar. Er zijn kanttekeningen geplaatst bij deze ambitie. En het is de vraag of mensen bereid en in staat zijn zich meer in te zetten. Het is misschien niet alles goud wat blinkt, maar er is wel veel goud aanwezig. De kunst zal zijn het te delven. Daartoe zal iedere gemeente haar eigen strategie moeten bepalen.

4. De toekomst van gemeentelijk participatiebeleid

In dit boek zijn velen aan het woord geweest. Het laatste woord geven we graag aan een groep betrokken beleidsadviseurs uit de G32. Zij hebben eind 2009 een oproep aan hun toekomstige bestuurders geformuleerd onder de noemer *Bouwstenen voor een brede participatievisie*. Hieronder nemen we deze oproep integraal over. Het stuk heeft geen bestuurlijke status maar is een hart onder de riem voor u, voor wie wij dit boek geschreven hebben.

Bouwstenen voor brede participatievisie:

Advies richting gemeenteraadsverkiezingen en collegevorming

Door Joop Wikkerink, Herma Scholten, Jan van den Heijkant, Frans Kuiper, Henk Grooten, Lex Schoonen, Kosha Schipper, Liesbeth Sjouw, Ilona Goessens en Alinda van Bruggen

Geachte (kandidaat) bestuurders,

Participatie werkt. Participatie brengt individueel welzijn en collectieve welvaart. En participatie is meer dan werk: participatie betekent dat iemand je mist als je ziek bent, je lot in eigen hand hebben, jezelf ontplooien en steun krijgen als dat nodig is.

De komende jaren zullen gemeenten met minder middelen voor een grotere opgave staan om participatie te bevorderen. Wij willen u oproepen de verleiding te weerstaan om in die situatie te kiezen voor korte termijn rendementen. Want dan betaalt u, betaalt uw gemeente over enkele jaren de rekening. Het maatschappelijk rendement van interventies waarmee burgers van trede 1 naar trede 2 van de participatieladder worden geholpen zijn minder makkelijk meetbaar dan het rendement van interventies waarmee mensen van trede 5 naar trede 6 gaan. Maar dat betekent niet dat het rendement in de onderste regionen minder groot is, integendeel.

Ook in de komende jaren is het, juist in relatie tot de bezuinigingsopgaven, van belang krachtig te investeren in de groepen op de onderste treden van de participatieladder, de groep van sociaal kwetsbare burgers. Dat betekent kiezen voor een moeilijker doelgroep, die meer hulp nodig heeft dan de mensen op trede 5. Het betekent echter niet dat hogere kosten hiervan het gevolg moeten zijn. Ook met krimpende budgetten is een keuze om te investeren in de onderste treden van de participatieladder haalbaar, mits er slimmer wordt gewerkt.

Slimmer werken houdt in: verduurzamen; ontschotting van de gemeentelijke organisatie; meer samen met in plaats van tegen de burger; slimme(re) arrangementen zoeken met andere partijen; niet zelf alles willen doen als gemeente maar gebruik maken van de ambities, kracht en

prikkels die burgers en andere partijen al in beweging brengen. We moeten een omslag maken van de dienstverlenende en verzorgende rol naar een faciliterende, kaderstellende en complementaire rol.

In aanpakken zoals Welzijn Zorg en Service in de Wijk (WZSW, onder meer in Tilburg) en Koersen op eigen Kompas (Schiedam) blijkt de winst van slimmer werken. De energie en inzet van burgers en maatschappelijke organisaties enerzijds en van de gemeente anderzijds versterken elkaar omdat ze gelijkgericht zijn.

Als u durft te kiezen om te blijven investeren in de mensen die ondersteuning en hulp het hardst nodig hebben, zult u de omslag naar een andere rol moeten maken. Een rolopvatting van de gemeente die past in de huidige tijd. Van verzorgende overheid naar regisseur en facilitator. Het aanleren en effectief maken van die nieuwe rol is niet eenvoudig.

De omslag naar een werkwijze waarin u meer samen met de burger en maatschappelijke partijen werkt betekent ook durven loslaten. Het idee loslaten dat je als overheid het allemaal zelf kunt regelen. Als regisseur verbindingen leggen tussen de doelen van andere partijen en burgers, maar ook accepteren dat deze divergeren.

Uw grootste uitdaging voor de komende beleidsperiode is wellicht niet 'hoe houden we alles overeind wat we gewend waren te doen', maar 'hoe nodigen we andere partijen uit om samen in de gewenste richting te werken?'

Voor de effectieve invulling van deze regierol zou het helpen als traditionele schotten binnen beleid en bestuur doorbroken worden. Benoeming van een wethouder Participatie zou een doorbraak kunnen zijn; een stevige ambtelijke verankering hoort daarbij.

Deze uitdaging willen wij graag onder uw aandacht brengen.

Vijf vliegen in één klap

Rondvragend naar voorbeelden van actieve gemeenten passeerden telkens dezelfde namen, waaronder Hengelo. Wat maakt Hengelo een koploper op het gebied van participatiebevordering? Joop Wikkerink, senior beleidsmedewerker bij de gemeente, stelt zich bescheiden op: “Ja, je kunt Hengelo, hortend en stotend, zoekend en tastend als koploper zien in het vormgeven van een brede participatievisie. We hebben net een sociale visie aangenomen waarmee een solide basis is gelegd”. Die bescheidenheid past geheel bij de ambitie die Hengelo heeft. De gemeente is slechts één speler in het krachtenspel dat Hengelo tot een *samenleving* maakt. Kernbegrippen in de Sociale visie zijn: ruimte geven aan eigen initiatief, uitgaan van eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger, verbindingen leggen. Participatie is één van de drie speerpunten voor de komende vier jaar. De omslag die de gemeente de laatste jaren heeft gemaakt laat zich kort samenvatten als: niet meer zorgen *voor*, maar zorgen *dat*. In de praktijk betekent dat stimuleren van samenwerking. Zo kent Hengelo Pact, Mix en het Millennium Netwerk Hengelo. Kenmerkend aan deze samenwerkingsverbanden is dat ze burgers, bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke organisaties met elkaar verbinden. Pact richt zich op het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Mix beoogt van Hengelo ‘een verdraagzame, ontspannen en onbevangen stad te maken’. Het Millennium Netwerk Hengelo zet zich in voor ‘een sociale, duurzame en leefbare wereld, dichtbij en ver weg’. De foto is genomen bij de restauratie van een oude vakwerkschuur door jongeren, vaak voortijdig schoolverlaters. Zij volgen een opleidingstraject bij werk-leerbedrijf SWB. De kosten en materialen worden deels door bedrijven betaald. Hier worden vijf vliegen in één klap geslagen. De gemeente voert de Wet WIJ uit, de jongeren leren een vak, de werk-leerlocaties zijn belangrijke *markers* in de gemeente, bedrijven geven inhoud aan hun maatschappelijke ambities en tot slot wordt op een maatschappelijk verantwoorde manier bijgedragen aan het behoud van cultureel erfgoed. Lukt het om de komende jaren verder vorm te geven aan deze brede kijk op participatie? Joop Wikkerink: “De wil is er, de noodzaak wordt gevoeld, we hebben een visie en de instrumenten, nu komt het aan op doen”.

Marjet van Houten, MOVISIE



Voor wie verder wil lezen...

Over Participatie in het algemeen

G32 (2009) Reader themabijeenkomst G32-Sociale Pijler *Bouwstenen voor een brede participatievisie*. www.g32.nl

Giltay Veth, Daniël (2009) *Het rendement van zalmgedrag. De projectencarrousel ontleed*. Nicis Institute, Den Haag

Gruijter, M. de, E. van Marissing, T. Nederland (2010) *Participatiebevordering in de Wmo. Participeren in drie leefdomeinen*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Kruiter, Albert Jan, Jorrit de Jong, Janine van Niel, Constant Hijzen (2008) *De Rotonde van Hamed*. Nicis Institute, Den Haag

MOVISIE (2010) *Participatiewiel: een andere manier van kijken. Aanwijzingen voor gebruik door gemeenten*. www.movisie.nl

Pool, Mirjam (2007) *Alle dagen schuld*. Augustus, Amsterdam

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) *Verkenning participatie*. RMO, Den Haag

Soeters, Marc, Gerrold Verkoeks (2010) *Integraal willen we allemaal?! Naar effectieve, efficiënte en klantvriendelijke maatschappelijke hulp*. ZorgmarktAdvies, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*. Amsterdam University Press, Amsterdam

Links en downloads

www.adviesorgaan-rmo.nl

www.invoeringwmo.nl

www.jeugdinterventies.nl

www.movisie.nl/activering

www.movisie.nl/effectieveinterventies

www.nicis.nl

www.verwey-jonker.nl

www.wrr.nl

Maatschappelijke participatie (Blok 1)

Alblas, M., E. Boss en W. Blauw (nog te verschijnen)
Trendrapport vrijwillige inzet. MOVISIE, Utrecht

Blokland, T. (2008) *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam University press, Amsterdam

Campen, Cretien van (red) (2008) *Grijswaarden. Monitor ouderenbeleid 2008*. SCP, Den Haag

Duijvestijn, Paul (2010) *Goed voor elkaar met de basisfuncties*. MOVISIE, Utrecht

Wilbrink, Ina en Jel Engelen (2006) *Senioren uit de luwte: vrijwillige inzet in het licht van de vergrijzing*. In: *VIO* 3, 2, 43-51

Graaf, L.J. de, J.J.C. van Ostaaijen, m.m.v. P.M.A. Hendriks (2010) *Noties voor participatienota's? Een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Handy, C. (1988) *Understanding voluntary organizations*. Penguin Books, London

Hoogenboom, Marcel, Trudie Knijn, Malika Saber (2010) *Een warm nest of een geoliede machine. Hoe Het Buitenhof en de Zonnebloem vrijwilligers vinden en binden*. MOVISIE, Utrecht

Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens, Jan Willem Duyvendak (2006) *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*. Universiteit van Amsterdam/Nicis Institute, Den Haag

Kleijwegt, Margalith en Gerard van Westerloo (2010) *Steeds minder met elkaar. De pont van kwart over zeven anno 2010*. In: *Vrij Nederland*, 4 december 2010, 58-70

Kuperus, M., K. Rat en I. Wilbrink (2007) *Lokaal onder de loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008*. MOVISIE, Utrecht

Metz, Judith (2006) *De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie*. Humanistic University Press, Amsterdam

Metz, Judith (2008) *Anatomisch model van de civil society voor de Wmo*. In: *Sociale Interventie*, 17, 3, 33-43

Pennen, T. van der, E. Bosch (2010) *Ruimte voor bewoners?! Een bundel over participatie met een casestudy over wijkvernieuwing*. Onderzoeksinstituut TU Delft, Delft

Penninx, Kees (2010) *Zin in meedoen*. MOVISIE, Utrecht

Simon, Carola, Lotte Vermeij, Anja Steenbekkers (2007) *Het beste van 2 werelden Plattelanders over hun leven op het platteland*. SCP, Den Haag

Steyaert, Stef (red) (2006) *Participatieve methoden. Een gids voor gebruikers*. Koning Boudewijnstichting en Vlaams Instituut voor Wetenschap en Technologisch Aspectenonderzoek www.kbs-frb.be of www.viWTA.be

Wagenaar, Hendrik, Maurice Specht (2009) *Geëngageerd bewonerschap. Bewonersparticipatie in drie Europese steden*. Nicis Institute, Den Haag

Wijdeven, Ted van de, Frank Hendriks (2010) *Burgerschap in de doe-democratie*. Nicis Institute, Den Haag

Links blok 1

<http://oasisholland.ning.com>

www.cia-info.nl

www.duizendeneenkracht.nl

www.forum.nl/

www.hellendoorninactie.nl

www.hetbeginmettaal.nl

www.inburgering.nl

www.ipp-participatiewijzer.nl

www.jellinek.nl

www.kei-centrum.nl

www.lokaleomroephellendoorn.nl

www.lsabewoners.nl

www.movisie.nl/staptwee

www.publiek-politiek.nl

www.reggesteyn.nl

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering

www.veranders.nl

www.vrom.nl/integratie

www.zilverenkracht.nl

Arbeidsparticipatie (blok 2)

Bergen, A. van, P. Driest, M. van Eerten, J. van Ogtrop (2008) *Participatie uit de AWBZ, wat staat gemeenten te doen?* MOVISIE en Vilans, Utrecht

Commissie fundamentele herbezinning Wsw (2008) *Werken naar Vermogen*. Ministerie van SZW, Den Haag. www.werken-naar-vermogen.nl/advies.php

Crombag, P., D. Kole (2010) *Verkenning van ontwikkelingen in Arbeidsmatige dagbesteding; Eindverslag van een oriënterend traject*. Vilans, Utrecht

Divosa (2010) *Los en Nabij. Pgb-klanten en hun klantmanagers*. Divosa, Utrecht

Divosa (2010) *Scherp aan de wind: Divosa-monitor 2010 deel 1. Sociale diensten en participatiebevordering*. Divosa, Utrecht

Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right. The future of radical politics*. Polity Press, Cambridge

Hagen B., A. Mulder (ed) (2007) *Arbeidsmatige dagbesteding in de context van de WMO*. Vilans Utrecht

Hermans, K, E. van Hamme, F. Lammertyn (1999) *Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing*. In: *Tijdschrift voor sociologie*, 20, 2, 149-173

Inspectie Werk en Inkomen (2006) *Werken aan sociale activering. Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie*. IWI afdeling Strategie en communicatie, Den Haag

Kemp, S.A. van der, F.M. van Vree (2006) *Arbeidsmatige dagbesteding, een verkennend onderzoek naar aard en omvang*. Research voor Beleid, Leiden

Koen, J., U.C. Klehe en A. van Vianen (2009) *Ontwikkeling van re-integreerbaarheid*. Faculteit der maatschappij- en gedragswetenschappen, UvA in opdracht van Dienst Werk en Inkomen, Amsterdam

Kok, L.M., J.P. Hop, A. Alla (2008) *Van bijstand naar werk in Amsterdam: update*. SEO in opdracht van Dienst Werk en Inkomen, Amsterdam

Koning, Jaap de, José Gravesteijn-Ligthelm, Arie Gelderblom, Olivier Tanis, Emiel Maasland (2007) *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?* RWI, Den Haag

Hal, Lineke van, Agnes Meershoek, Angelique de Rijk, Catelijne Joling en Frans Nijhuis (2009) *Een rol om op te bouwen? Zelfbeeld, levensstrategieën en re-integratietrajecten van langdurig arbeidsongeschikten*. Universiteit Maastricht in opdracht van UWV, Maastricht

Miller, W.R., S. Rollnick (2002) *Motivational Interviewing: preparing people for change*. The Guilford Press, New York

Ministerie van SZW (2008) *Beleidsdoorlichting re-integratie*. SZW, Den Haag

Pennen, T. van der (2003) *Sociale activering; een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*. SCP, Den Haag

SER (2007) *Meedoen zonder beperkingen: meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. SER, Den Haag

SER (2008) *Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ*. SER, Den Haag

WRR (1990) *Een wenkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. SDU uitgeverij, Den Haag

Links blok 2

www.gemeente.groningen.nl/werk-en-inkomen/projecten/meedoen

www.heliomare.nl

www.ikkan.nl

www.interventiesnaarwerk.nl

www.participatieladder.nl

www.rwi.nl

www.saaksumborgadvies.nl

www.st-ab.nl

www.vilans.nl

www.zorgwelzijn.nl

Participatie, zorg en ondersteuning (Blok 3)

Blokland Potters, T. (1998) *Wat stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandwijk*. Kok Agora, Kampen

Dam, M. van (2009) *Niemand's Land, biografie van een ideaal*. Bezige Bij, Amsterdam

Dekker, P., J. de Hart, en L. Faulk (2007) *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. SCP, Den Haag

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998) *Spanning en interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen, M. Uyterlinde, V. Lub (2008) *Tussen zelfsturing en paternalisme*. MOVISIE, Utrecht

Jehoel-Gijsbers, Gerda (2004) *Sociale uitsluiting in Nederland*. SCP, Den Haag

Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (2010) *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. SCP, Den Haag

Kwekkeboom, R. (2004) *De Waarde van Vermaatschappelijking – openbare les gegeven ter gelegenheid van de feestelijke opening van het lectoraat 'Vermaatschappelijking in de zorg'*. Avans Hogeschool, Breda

Lans, J. van der (2010) *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Augustus, Amsterdam

Linders, L. (2010) *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. SDU, Den Haag

Putnam, R. (2000) *Bowling alone, the collapse and revival of civic America*. Simon & Schuster, New York

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001) *Kwetsbaar in het kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen (RMO advies 16)*. RMO, Den Haag

Regenmortel, Tine van (2008) *Zwanger van empowerment*. Fontys Hogescholen, Eindhoven

Sok, K., E. Kok, T. Royers en B. Panhuizen (2009). *Clëntenparticipatie in beeld. Inventarisatie praktijkvoorbeelden van cliëntenparticipatie*. MOVISIE en Vilans, Utrecht

Steyaert, J., R. Kwekkeboom (2010). *Op zoek naar duurzame zorg*. MOVISIE, Utrecht

Straten, Gerda van (2009) *Wijkcontactvrouwen in de wijk*. Lectoraat Maatschappelijk Werk, Inholland, Haarlem.

Timmermans, J. M. (2003) *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. SCP, Den Haag

Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. SUN-Trancity, Amsterdam

Trappenburg, M. (2008). *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*. Amsterdam University Press, Amsterdam

Verplanke, L., A. P. M. Veldboer, J. W. Duyvendak, C. van den Handel, A. Maarschalkerweerd, J. Groenendijk, P. van Soomeren en B. Lammers (2008) *Onder de mensen? Een onderzoek naar mensen met beperkingen in vier stadsbuurten*. Nicis Institute, Den Haag

Links blok 3

www.centrumpp.nl

www.kenniscentrum-ze.nl

www.kwartiermaken.nl

www.movisie.nl/clientenparticipatie

www.prv mz.nl

www.vilans.nl

www.vng.nl

www.welzijnswork-haarlem.nl

www.zorgbelang-brabant.nl

Dankwoord

Aan dit boek hebben velen een bijdrage geleverd. Naast de 47 auteurs hebben allerlei mensen op verschillende momenten in het schrijfproces met ons meegedacht en –gelezen. Over participatie gesproken. Op deze plek willen we iedereen heel hartelijk bedanken voor hun inzet en betrokkenheid. Speciale dank gaat uit naar Sandra Wüst van bureau tas&wüst. Zij was de dragende kracht waarop wij altijd konden leunen.

Auteurs Participatie ontward op alfabetische volgorde

Silke van Arum, senior onderzoeker / adviseur MOVISIE

Firoez Azarhoosh, lid Community Veranders

Nico de Boer, onderzoeker / beleidschrijver

Else Boss, projectmedewerker MOVISIE

Cora Brink, senior adviseur MOVISIE

Jet Bussemaker, adviseur Zwind/B&A

Petra Crombag-Röben, senior programmamedewerker Vilans

Saskia Daru, projectleider MOVISIE

Radboud Engbersen, programmaregisseur Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV)

Branko Hagen, senior programmamedewerker Vilans

Joop Hazenberg, adviseur / schrijver Denktank Prospect

Annemarie van Hinsberg, projectleider MOVISIE

Anja Hommel, programmamanager Wmo Dienst Wonen, Zorg en Samenleven Amsterdam

Marjet van Houten, senior adviseur MOVISIE

André Hudepohl, hoofd Ontwikkeling & Ondersteuning Humanitas

Henk-Jan Jansen, beleidsadviseur Raad voor Werk en Inkomen (RWI)

Susan van Klaveren, senior onderzoeker Research voor beleid

Marian van der Klein, senior onderzoeker Verwey-Jonker Instituut

Lilian Linders, docent/onderzoeker Fontys Hogeschool Sociale Studies

Anne Lucassen, projectmedewerker MOVISIE

Sylvia Mac Gillavry, medewerker Werkplaats maatschappelijke opvang LOC Zeggenschap in zorg

Lucas Meijs, hoogleraar 'Strategic Philanthropy and volunteering' RSM, Erasmus Universiteit
Judith Metz, programmaleider Youth Spot, onderzoek en praktijkcentrum voor jongerenwerk
Eveline Monteiro, manager afd. Jeugdzorg/Informatie & Klachtenopvang Zorgbelang Brabant
René Paas, voorzitter Divosa
Mariet Paes, directeur Provinciale Raad voor de Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg in Noord-Brabant (PRVMZ)
Ton van der Pennen, senior onderzoeker TU Delft
Louis Polstra, lector Arbeidsparticipatie Kenniscentrum Arbeid, Hanzehogeschool Groningen
Else Roetering, ambtelijk secretaris Landelijke Cliëntenraad (LCR)
Theo Royers, senior medewerker Vilans
André Schuurin, voorzitter Cliëntenraad Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten
Karin Sok, senior adviseur MOVISIE
Hans Spekman, lid Tweede kamer PvdA
Ard Sprinkhuizen, senior onderzoeker MOVISIE
Pieter Sturm, projectleider Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)
Matthijs Uytendinck, onderzoeker Regioplan Beleidsonderzoek
Chris Veldhuysen, senior adviseur MOVISIE
Marjoke Verschelling, projectmedewerker MOVISIE
Gerhard te Voortwille, adviseur / schrijver
Bert de Vries, voorzitter Commissie fundamentele herziening Wsw
Marco Wilke, algemeen directeur Drechtwerk
Aletta Winsemius, senior onderzoeker MOVISIE
Ekke Wolters, directeur Saaksumborg Advies
Sandra Wüst, projectcoördinator tas&wüst, projectrealisatie
Paul van Yperen, senior communicatieadviseur MOVISIE

Met medewerking van:

Duncan Asen, MOVISIE (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 7)
Audrey Aserie, Werk aan de Winkel (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 8)
Henk Beltman, MOVISIE (hoofdstuk 3)
Anne-Marie van Bergen, MOVISIE (hoofdstuk 3)
Annette van Delft, MOVISIE (hoofdstuk 11 en 12)
Jel Engelen, MOVISIE (hoofdstuk 3)
Esther Evers, Werk aan de Winkel (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 8)
Kitty van den Hoek, MOVISIE (diverse ondersteuningsactiviteiten)
Joop Holtmaat, Museum De Laarman (praktijkvoorbeeld hoofdstuk2)
Marcel Hoogenboom, Universiteit van Utrecht (hoofdstuk 3)
Jeroen Kelders, Heliomare (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 8)
Astrid van der Kooij, MOVISIE (hoofdstuk 1)
Gertjan van der Molen, CSG Reggesteyn (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 5)
Birgit Oelkers, Plan en Aanpak (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 5)
Annie Oude Avenhuis, MOVISIE (hoofdstuk 11)
Anita Peters, MOVISIE (hoofdstuk 10)
Dennis de Rosa Spierings, Jellinek (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 3)
Josée Rothuizen, MOVISIE (hoofdstuk 11 en 12)
Mariët Sieffers, MacSiers (fotografie)
Inge van Steekelenburg, MOVISIE (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 1)
Jan Steyaert, Fontys Hogeschool (hoofdstuk 10)
Sophie Straatman, MOVISIE (hoofdstuk 11 en 12)
Antoinette Tanja, MOVISIE (Introductie en hoofdstuk 2)
Eddy Vree, Lokale Omroep Hellendoorn (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 5)
Jeske van der Waerden, MOVISIE (secretariële ondersteuning)
Guido Walraven, Hogeschool Inholland (hoofdstuk 1)
Joop Wikkerink, Gemeente Hengelo (praktijkvoorbeeld slothoofdstuk)
Jarrel, CIA project (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 3)
Diego, CIA project (praktijkvoorbeeld hoofdstuk 3)
Rick (praktijkvoorbeeld cover)
Koos (praktijkvoorbeeld cover)



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

mantelzorg

kwetsbare groepen

vrijwillige inzet

huiselijk en seksueel geweld

leefbaarheid

Participatie is hot: de term wordt veelvuldig gebruikt door politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van burgers. Door de komst van de Wmo is aandacht voor participatie een noodzaak voor gemeenten geworden. Iedereen telt mee én iedereen moet meedoen: daarover lijken vriend en vijand het eens. In arbeid, in ondersteuning van kwetsbare groepen, in vrijwilligerswerk, in het meedenken over beleid.

Wat bedoelen we nu eigenlijk als het over participatie gaat? Achter het begrip gaan verschillende werelden en idealen schuil. Het begrip participatie wordt zo vaak en divers gehanteerd dat het tot spraakverwarring leidt. Is het streven naar participatie voor en door iedereen wel realistisch? Wat vindt de burger er eigenlijk zelf van?

Participatie ontward zet verschillende invullingen van participatie op een rij, legt verbindingen en toont hoe gemeenten integrale participatiebevordering kunnen stimuleren. Vertrekpunt is het Participatiewiel dat door MOVISIE is ontwikkeld. Participatie ontward is geschreven door specialisten op het gebied van participatie en biedt 13 goede voorbeelden uit de praktijk.

Postbus 19129 * 3501 DC Utrecht * T 030 789 20 00 * F 030 789 21 11 * www.movisie.nl * info@movisie.nl